

Russland i Arktisk Råd

*En casestudie av forsøk på
de- og resikkerhetisering i Arktis*

Roald Ramsdal



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

9. mars 2012

Russland i Arktisk Råd

*En casestudie av forsøk på
de- og resikkerhetisering i Arktis*

© Roald Ramsdal

2012

Russland i Arktisk Råd

Roald Ramsdal

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

Sammendrag

Oppgaven er en casestudie av Russlands engasjement i Arktisk Råd. Samarbeidet i Arktisk Råd går på tvers av en gammel frontlinje fra den kalde krigen, der medlemslandene fremdeles har sterke strategiske og økonomiske interesser. Hensikten med oppgaven har derfor vært å belyse hvordan russiske sikkerhetsoppfatninger har kommet til uttrykk gjennom landets engasjement i dette internasjonale forumet, som omfatter alle de arktiske statene: USA, Russland, Canada, Norge, Sverige, Danmark, Island og Finland.

I oppgaven er tre caser av landets engasjement i Arktisk Råd undersøkt for å belyse hvorvidt russiske aktører forsøker å behandle saksområder i Arktis som sikkerhetsspørsmål eller ikke. For å kartlegge dette brukes Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori. Oppgaven konkluderer med at forsøk på desikkerhetisering er mest fremtredende i landets engasjement i de tre casene. Russiske aktører forsøker med andre ord ikke å behandle temaer som sikkerhetsspørsmål. Bildet er likevel ikke entydig. Undersøkelsen viser også at russiske aktører har komplisert samarbeidet i forumet, ved å forsøke å behandle for eksempel olje- og gassvirksomhet i Arktis som et sikkerhetsspørsmål.

Forord

Først og fremst vil jeg takke min veileder Svein Vigeland Rottem for nyttige og konstruktive innspill til denne oppgaven. Jeg er takknemlig for at han stilte opp i tider hvor det ikke kunne kreves.

Interessen for russisk politikk i nord ble vekket da jeg tok et kurs i russisk sikkerhets- og utenrikspolitikk ved det norske universitetssenteret i St. Petersburg høsten 2009. Takk til assosiert professor Viatcheslav Morozov ved Universitetet i St. Petersburg for inspirasjonen.

Jeg vil også takke Elena Rowe for innspill og tilgang til dokumenter fra Arktisk Råd. I tillegg vil jeg takke Stein Rosenberg og Karsten Klepsvik i Utenriksdepartementet for at de lot meg få være med som observatør i den norske delegasjonen til møtet i Arktisk Råd på Færøyene høsten 2010.

Tusen takk, Anne, for tålmodighet og støtte. Jeg hadde ikke klart dette uten deg.

Oppgaven har 33.846 ord.

Oslo, 9. mars 2012

Roald Ramsdal

Innhold

1	INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING	1
1.1	TEORI: SIKKERHETISERINGSMODELLEN	6
1.2	METODE OG FORSKNINGSDESIGN	9
1.3	OPPGAVENS STRUKTUR	9
2	TEORI OG METODE	11
2.1	KØBENHAVNERSKOLENS SIKKERHETISERINGSMODELL	11
2.2	SIKKERHETISERING OG DESIKKERHETISERING	12
2.3	ANVENDELSE AV SIKKERHETISERINGSTEORI	16
2.4	TEORIBRUK I DENNE ANALYSEN	17
2.5	METODE	23
3	BAKGRUNN – ARKTISK RÅD	29
3.1	MEDLEMSLANDENES SYN PÅ ARKTISK RÅD	31
3.2	RUSSLAND I ARKTISK RÅD – ET OVERBLIKK	32
4	RUSSLANDS ENGASJEMENT – EMPIRI OG ANALYSE	37
4.1	CASE 1 – AMAPs OLJE- OG GASSUTREDNING	37
4.2	CASE 2 - MILJØOPPRYDDING I ARKTIS	48
4.3	CASE 3 - BEREDSKAP I ARKTIS, SAR-AVTALEN	57
4.4	ANALYSE PÅ TVERS AV CASENE	66
5	AVSLUTNING	73
5.1	BRUKEN AV SIKKERHETISERINGSTEORI	75
5.2	SIKKERHETSOPPFATNINGER I ENDRING	76
	LITTERATURLISTE.....	79

Forkortelser

AMAP	Arctic Monitoring and Assessment Programme (arbeidsgruppe i Arktisk Råd)
AMEC	Arctic Military Environmental Cooperation
ACAP	Arctic Contaminants Action Program (arbeidsgruppe i Arktisk Råd)
EMERCOM	Det russiske ministeriet for sivil beredskap
EPPR	Emergency Prevention, Preparedness and Response (arbeidsgruppe i Arktisk Råd)
FSB	Den russiske føderale sikkerhetstjenesten
PAME	Protection of the Arctic Marine Environment (arbeidsgruppe i Arktisk Råd)
PCB	Polyklorete bifenyler
CAFF	Conservation of Arctic Flora and Fauna (arbeidsgruppe i Arktisk Råd)
SAO	Senior Arctic Official
SAR	Search and rescue – søk og redning
SDWG	Sustainable Development Working Group (arbeidsgruppe i Arktisk Råd)

1 Innledning og problemstilling

Russland er den største av de arktiske statene, og landet er viktig i et hvert multilateralt samarbeid i nord. Denne oppgaven undersøker Russlands rolle i Arktisk Råd, et av de mest formelle multilaterale samarbeidene i Arktis (Young 2005:10). Analysen undersøker hvordan sikkerhetstenkning har preget stormaktens engasjement i Arktisk Råd. Undersøkelsen omfatter Russlands engasjement i tre caser, som blir presentert under.

Arktis har det siste tiåret fått stor oppmerksomhet, blant annet på grunn av uavklarte grenser for kontinentalsokkelen, synlige konsekvenser av klimaendringer, nye handelsruter og forventninger om store petroleumsressurser. Med dette bakteppet, er det utarbeidet flere analyser av Russlands engasjement og interesser i regionen generelt, samt Russlands forhold til de andre arktiske statene. Analyser av landets engasjement i forum som Arktisk Råd, er imidlertid fåtallige.¹

Arktisk Råd er et internasjonalt forum² som omfatter alle de åtte arktiske statene: USA, Canada, Russland, Norge, Sverige, Danmark, Island og Finland. Forumet er det eneste samarbeidsorganet i Arktis der alle landene i regionen deltar. Forløperen til Arktisk Råd, var den arktiske miljøvernstrategien AEPS (Arctic Environmental Protection Strategy) fra 1991, som ble muliggjort av den kalde krigens slutt. Frem til da var Arktis hovedsakelig sett fra en militærstrategisk synsvinkel. I 1996 ble Arktisk Råd dannet som en utvidelse av AEPS-samarbeidet. Arktisk Råd har først og fremst fått anerkjennelse for å spre kunnskap om miljøutfordringer i nord. Effekter av klimaendringer og miljøgifter på den arktiske naturen er dokumentert i flere betydningsfulle utredninger fra forumets arbeidsgrupper (Young 2009a:433). På bakgrunn av utredningene, har forumet kommet med en rekke oppfordringer til medlemslandene. Anbefalingene samt deklarasjoner og erklæringer fra Arktisk Råd har imidlertid kun status som «soft law», og er ikke juridisk bindende for medlemslandene (Young 2005).³ Dette har skapt kritikk. Ved tiårsjubileet i 2006 ble forumet karakterisert som

¹ Bokkapitlet *Russian regional multilateralism: The case of the Arctic Council* er en av få analyser av Russlands engasjement i forumet (Rowe 2009b). I tillegg har Sveriges utenrikspolitiske institutt gitt ut en rapport over Russlands engasjement i Arktisk Råd og Barentsrådet (Oldberg 2011). De fleste analysene av Arktisk Råd dreier seg om effektiviteten av dette samarbeidet (Scrivener 1998; Young 2005; Young 2009a; Young 2009b).

² I ulike sammenhenger er Arktisk Råd blitt kalt for en organisasjon, et samarbeidsorgan og et forum. Fra opprettelsen har Arktisk Råd brukt begrepet «a high-level intergovernmental forum» (Arctic Council 1996). Denne oppgaven bruker betegnelsen *forum* om Arktisk Råd.

³ Folkeretten skiller mellom rettslig bindende avtaler, såkalt «hard law» og politiske avtaler, såkalt «soft law». «Soft law» innebærer at det settes standarder, retningslinjer og prinsipper som kun er retningsgivende, men ikke bindende (Abbott & Snidal 2000).

svakt og lite forpliktende (Koivurova & VanderZwaag 2007:191). Finansieringen foregår på ad-hoc basis, og lenge manglet forumet et fast sekretariat. Miljøorganisasjonen WWF har uttalt at «(...) som politisk organ er det et supperåd uten reell politisk betydning» (Adresseavisen 2009). Endringer er imidlertid på gang. Våren 2011 bestemte ministermøtet i Arktisk Råd at forumet skal få fast sekretariat i Tromsø. Den viktigste hendelsen under møtet som ble arrangert i Nuuk på Grønland, var imidlertid at USAs utenriksminister for første gang deltok (Hoel 2011). En annen viktig endring fant også sted. Hillary Clinton og Russlands utenriksminister Sergej Lavrov var blant dem som underskrev en avtale om søk og redning i Arktis, den første folkerettslig bindende avtalen som er fremforhandlet under Arktisk Råd. Prosessen rundt denne avtalen er tolket som at forumet er på vei over i rollen som et beslutningstakende organ (Haftendorn 2011:339). Også andre aktører viser interesse. EU og Kina arbeider aktivt for å få status som faste observatører i forumet (Koivurova et al. 2011; Young 2009a). Arktisk Råd blir også fremhevet i strategidokumentene til alle de arktiske statene. Opprettelsen av Arktisk Råd har bidratt til å gjøre Arktis til en region, ifølge to av forfatterne som har publisert mest om forumet. Årsaken til dette er blant annet at forumet har bidratt til å utvikle forståelsen for felles interesser og utfordringer på tvers av landegrensene i nord (Koivurova & VanderZwaag 2007:159; Young 2000:15). Russland har siden 2004 deltatt på utenriksministernivå i Arktisk Råd, og fra 2004 til 2006 hadde landet formannskapet i forumet. Før vi ser videre på Russlands engasjement i forumet, er det imidlertid nyttig å se på Russlands engasjement i Arktis mer generelt.

Tolkningene av Russlands engasjement i Arktis kan grovt sett plasseres i to leire: Kamp om ressurser på den ene siden, og fredelig sameksistens og samarbeid på den andre siden (Rowe 2009b; Trenin 2010). Førstnevnte tolkning var fremtredende i internasjonale medier og i enkelte analyser etter at en russiskledet ekspedisjon plantet det russiske flagget på havbunnen under Nordpolen i 2007. Flaggplantingen ble gitt stor symbolsk betydning. Hendelsen ble tolket som bare et av flere uttrykk for et sterkt og selvsikkert Russland som fulgte en ny strategi i Arktis (Christian Science Monitor 2007; Cohen et al. 2008). Amerikanske tenketanker fulgte opp med analyser under titler som *Russia's race for the Arctic* (Baev 2007). I en hyppig sitert⁴ analyse i Foreign Affairs advarte den tidligere kystvaktoffiseren Scott Borgerson mot væpnet konflikt i området: «(...) the region could erupt in an armed mad dash for its resources» (2008:65). Nettopp utsiktene til konflikt var den dominerende tilnærmingen til Arktis for bare noen tiår tilbake. Under den kalde krigen hadde Arktis en

⁴ Artikkelen er sitert 22 ganger, ifølge databasen Web of Science.

svært sentral militærstrategisk betydning for Sovjetunionen og internasjonalt samarbeid på flere felt i dette området var utenkelig. På 90-tallet snudde dette, og Russland åpnet for internasjonalt samarbeid om miljø, samt sosiale og militære emner (Rowe 2009a). Eksempler på dette er deltakelsen i AEPS (forløperen til Arktisk Råd), Barentsrådet og det militære miljøsamarbeidet AMEC. Samtidig var den russiske arktiske politikken vilkårlig og preget av at landet hadde mer alvorlige problemer å ta seg av. Da Vladimir Putin tok over som president, ble landets arktiske politikk mer tydelig. I de senere år har det pågått en prosess der Arktis har fått en ny strategisk betydning for landet. Interessen er rettet mot olje- og gassressursene i området. President Medvedev uttalte at «vår største oppgave er nå å gjøre Arktis til Russlands ressursbase for det 21. århundre» (Medvedev 2008). Presidenten uttalte dette i en tale for det russiske sikkerhetsrådet i 2008, da rådet skulle drøfte hvordan Russland kan beskytte sine interesser i Arktis. Senere samme år offentliggjorde sikkerhetsrådet et nytt strategidokument for utviklingen i Arktis (SCRF 2008). Russlands trekk ble tolket mistenksomt igjen. Borgerson gjentok advarslene om en remilitarisering av Arktis året etter i artikkelen *The Great Game Moves North*. Tittelen hadde en klar henvisning til Russlands og Storbritannias kamp om Sentral-Asia på begynnelsen av 1800-tallet (Borgerson 2009). Fellestrekkene i disse tolkningene, er forventninger om økt spenning i Arktis. Disse er basert på prognoser om at klimaendringer og mindre havis skaper lettere tilgang til lovende petroleumsressurser og kortere skipsleder mot Asia, samtidig som avgrensningen av kontinentalsokkelen i Polhavet ikke er klarlagt.

Samtidig ser vi også flere tegn til at Russland forplikter seg til mer samarbeid i nord. I 2006 hadde Russlands utenriksminister Sergej Lavrov og hans norske kollega Jonas Gahr Støre en felles kronikk i Dagbladet, i forbindelse med at Norge tok over formannskapet i Arktisk Råd etter Russland. Her beskrev de hvordan den arktiske regionen har gått fra å være preget av konfrontasjon under den kalde krigen, til å bli en arena for samarbeid (Lavrov & Støre 2006). Under ministermøtet som avsluttet det russiske formannskapet i Arktisk Råd i 2006, uttalte Lavrov at forumet hadde bidratt til å endre denne delen av verden kraftig: «The arena of bloc confrontation in the years of the Cold War has become a kind of proving ground for collective action skills, an equal and mutually advantageous partnership (...)» (Lavrov 2006). I 2008 erklærte Russland og de fire andre arktiske kyststatene at de ville følge de internasjonale spillereglene fastsatt i FNs havrettskonvensjon i forbindelse med avgrensningen av kontinentalsokkelen i Polhavet. Deklarasjonen ble undertegnet på et møte i Ilulissat på Grønland (Ilulissat Declaration 2008). Vi har også andre eksempler på at Russland har gått

bort fra den tradisjonelle tankegangen om å betrakte utenrikspolitikk i Arktis som et nullsumspill, der tanken om en vinn-vinn-situasjon er utopisk. Løsningen på de norsk-russiske forhandlingene om delelinjen i Barentshavet, er tolket som en slik kompromissvilje (Aftenposten 2010a). «I nord opptrer Russland nesten som et normalt land», sa utenriksminister Jonas Gahr Støre under et åpningsforedrag på Forsvarets Høgskole, en knapp måned før avtalen om delelinjen ble signert (Aftenposten 2010a). I forbindelse med Arktisk Råd har Russlands representanter flere ganger uttalt at kun gjennom internasjonalt samarbeid, kan landet nå sine nasjonale interesser i Arktis. Etter år 2000 har Russland også ønsket å styrke Arktisk Råd, ifølge en analyse fra Sveriges utenrikspolitiske institutt (Oldberg 2011:53). For eksempel har landet støttet opprettelsen av et fast sekretariat for forumet.

Utviklingstrekkene skissert over, er tolket som at spenningen mellom en sikkerhetsbasert tilnærming og en internasjonal orientering mot samarbeid og marked, bidrar til å forme Russlands forhold til Arktis (Rowe 2009b:144). Med dette motsetningsforholdet som bakgrunn, undersøker denne oppgaven utviklingen i Russlands engasjement i Arktisk Råd. Oppgaven belyser hvordan russiske sikkerhetsoppfatninger er uttrykt gjennom Russlands engasjement i Arktisk Råd gjennom tre caser. Problemstillingen er:

Hvordan har russiske sikkerhetsoppfatninger kommet til uttrykk gjennom landets engasjement i Arktisk Råd?

Målet er å finne mønstre av kontinuitet eller endring i Russlands tilnærming til Arktisk Råd. I tre caser av Russlands engasjement i forumet, undersøkes det om russiske aktører forsøker å behandle saksfelt som et sikkerhetsspørsmål, eller om utviklingen går motsatt vei. Undersøkelsen bruker det teoretiske rammeverket til Københavnerskolen, der disse to prosessene tolkes som henholdsvis *forsøk på sikkerhetisering* og *forsøk på desikkerhetisering*. Valget av teori er dels begrunnet i den spesielle bakgrunnen til dette ugjestmilde området. Under den kalde krigen ble de fleste emner håndtert som et sikkerhetsanliggende i Arktis og i russisk Arktis spesielt. På 90-tallet snudde dette. Flere saksområder ble ikke lenger behandlet som sikkerhetsspørsmål, og dette er tolket som en omfattende *desikkerhetisering* av saksområder i Arktis (Åtland 2009). Eventuell *sikkerhetisering* av saksområder, blir i denne oppgaven derfor flere steder kalt *resikkerhetisering* på grunn av denne fortiden. Begrepene *sikkerhetisering*, *desikkerhetisering* og *resikkerhetisering* er sentrale analyseverktøy som blir presentert under og utdypet i teoridelen.

Analysen er konsentrert fra 2004, da Russland fikk formannskap i forumet, og frem til 2011. Bakgrunnen for avgrensningen er at Russlands rolle i forumet før 2004 beskrives som passiv (Elvestad 1999; Rowe 2009b). Likevel er det flere ganger nødvendig å gå tilbake før 2004. Tidsspennet for analysen kan derfor virke langvarig, men måten Arktisk Råd fungerer på, gjør dette påkrevd. Russlands initiativ til økt beredskap i Arktis startet for eksempel i 2001, mens avtalen om søk og redning, som ble fremforhandlet under Arktisk Råd, først ble underskrevet i 2011. Samarbeidet i Arktisk Råd er omfattende, og de seks arbeidsgruppene i forumet administrerer til sammen over 70 prosjekter. Det strekker seg utover oppgavens kapasitet å undersøke Russlands engasjement innenfor alle disse. Flere prosjektene er heller ikke relevante for å belyse problemstillingen. Analysen undersøker derfor Russlands engasjement i forumet innenfor tre caser:

Case 1 – AMAPs olje- og gassutredning

Casen omhandler gjennomføringen av en prestisjetung utredning om olje- og gassvirksomhet i Arktis, og Russlands opptreden i forbindelse med prosjektet. Utredningen ble 18 måneder forsinket, blant annet på grunn av hemmelighold fra russiske aktører og samarbeidsproblemer.

Case 2 – Miljøopprydding i Arktis

Casen omhandler Russlands engasjement i et prosjekt for å kartlegge og rydde opp i forurensingskilder ved nedlagte militærbaser og en operativ grensepost på Frans Josef Land. Håndteringen av prosjektet blir sett i lys av Russlands engasjement i andre miljøprosjekter i regi av Arktisk Råd.

Case 3 – Beredskap i Arktis, SAR-avtalen

Casen omhandler initiativet til å få i stand en avtale om søk og redning i Arktis, et av saksområdene Russland tilsynelatende har arbeidet hardest for i Arktisk Råd. Ønsket om å styrke beredskapen i Arktis, kan sees i sammenheng med Russlands ønske om mer skipstrafikk langs den nordlige sjørute.

Selv om medlemslandene er enige i at Arktisk Råd ikke skal involvere seg i militær sikkerhetspolitikk, kan prosjekter i forumet likevel berøre medlemslandenes strategiske interesser i nord. Casene er valgt ut fordi de har berørt sterke russiske interesser i Arktis. Eksempler på dette er: olje- og gassressurser (Case 1), Russlands nordligste øygruppe med

gamle militære installasjoner (Case 2) og mulighetene for mer skipstrafikk langs den nordlige sjørute (Case 3). Casene er også valgt for å sikre en variasjon i Russlands tilnærming til prosjektene.⁵ I enkelte av prosjektene har Russland vært initiativtaker, mens i gjennomføringen av andre prosjekter, kan Russland tolkes som «bremsekloss». Ved å se nærmere på denne variasjonen, vil vi forsøke å si mer om Russlands engasjement i Arktisk Råd generelt. Funnene i oppgaven kan blant annet bidra til å forstå potensialet til samarbeidet i Arktisk Råd. Funnene kan også si noe om hvordan Russland opptrer i Arktis. Oppgaven belyser i tillegg desikkerhetisering, som er et av de minst utviklede konseptene i sikkerhetiseringsteorien til Københavnerskolen.

1.1 Teori: sikkerhetiseringsmodellen

Hensikten med denne oppgaven, er å belyse sikkerhetsoppfatninger i russisk arktisk politikk⁶, og se hvordan disse kommer til uttrykk gjennom Russlands engasjement i Arktisk Råd. Tidlig på 1990-tallet handlet nordområdepolitikk stort sett om militær sikkerhetspolitikk, uavhengig av om man så på Norge, USA eller Sovjetunionen (Åtland 2003:7). For å undersøke endringer i sikkerhetsoppfatninger, kan vi bruke det teoretiske rammeverket til Københavnerskolen. Forhistorien der omtrent «alt» var sikkerhetspolitikk i Arktis under den kalde krigen, gjør det interessant å undersøke dynamikken i hvordan aktører forsøker å gjøre emner til sikkerhetsspørsmål. Motsatt, er det også interessant å undersøke hvordan aktører forsøker å ikke behandle emner som sikkerhetsspørsmål. Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori er egnet for å analysere disse prosessene – hvordan noe blir *sikkerhetisert* eller *resikkerhetisert*, og motsatt hvordan noe ikke lenger blir behandlet som et sikkerhetsspørsmål – hvordan noe blir *desikkerhetisert*. Teorien åpner også for å belyse hvordan andre emner enn tradisjonelle

⁵ For enkelthets skyld omtales både arbeidet med olje- og gassutredningen og SAR-avtalen som prosjekter.

⁶ Flere begreper blir brukt om russisk politikk i nord. Både russisk nordområdepolitikk, «federal politics towards the Russian North», nordlig politikk («northern policy») og arktisk politikk («arctic policy») forekommer (Blakkisrud & Hønneland 2006; Rowe 2009b; Åtland 2003; Åtland 2009). I FFI-rapporten *Russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen* brukes nordområdebegrepet om Russlands politikk særlig rettet mot den europeiske delen av Nord-Russland. Begrepet dekker her både utenriks- og innenrikspolitiske dimensjoner, ifølge Åtland, som også går gjennom ulike russiske definisjoner av nord og nordområder (Åtland 2003). Analysen *Jakten på nordområdene* problematiserer at det ikke finnes noen klar definisjon av det norske nordområdebegrepet. Alt fra Barentshavsregionen til Arktis som helhet er blitt omfattet i ulike tolkninger av begrepet (Pedersen 2009). Rapporten *The 'High North' An Elastic Concept in Norwegian Arctic Policy* problematiserer blant annet bruken av nordområdebegrepet på andre land. Overføring av nordområdebegrepet for å beskrive eller analysere andre lands politikk i nord er problematisk fordi det er et særnorsk begrep ut fra norske perspektiver. Spesielt problematisk er det å bruke begrepet på Russland, fordi norske og russiske begreper om nordområdene rommer vidt forskjellige nyanser (Skagestad 2010). Denne analysen bruker begrepet russisk arktisk politikk, unntakene er når det trekkes inn litteratur med andre begreper. Arktisk politikk rommer i dette tilfellet både utenrikspolitiske og innenrikspolitiske dimensjoner.

sikkerhetspolitiske temaer, kan bli utsatt for en slik dynamikk. Dette bidrar også til å gjøre teorien relevant for bruk på Russlands engasjement i Arktisk Råd, der både tradisjonelle og nye sikkerhetsutfordringer som miljø og økonomiske interesser er et bakteppe.

Flere forskere har brukt begrepene fra sikkerhetiseringsmodellen for å belyse russisk politikk i Arktis. Mest dyptgående er trolig Kristian Åtlands avhandling *The European Arctic in Soviet and Russian Security Policy, 1987 - 2007*. Her kartlegger FFI-forskeren sikkerhetisering, desikkerhetisering og resikkerhetisering av politikkområder i den europeiske delen av Arktis. Dette var som nevnt et av klodens mest militariserte områder. Kolahalvøya var hovedbase for Nordflåten og en helt sentral brikke i Sovjetunionens del av maktbalansen under den kalde krigen. Politiske, økonomiske, kulturelle og andre interesser i nord var underordnet hensynet nasjonale sikkerhetsinteresser (Åtland 2009:44). På slutten av 1980-tallet satte imidlertid daværende generalsekretær Mikhail Gorbatsjov i gang det såkalte Murmansk-initiativet. Dialog og samarbeid med nabolandene ble staket ut som en ny kurs av generalsekretæren. Sovjetunionen myket opp politikken i nord, og denne prosessen er tolket som desikkerhetisering. Etter Murmansk-initiativet startet flere internasjonale samarbeid i Arktis. Et av dem var den arktiske miljøvernstrategien AEPS, som ble utviklet videre til Arktisk Råd (Åtland 2008b).

Nordområdenes strategiske betydning, sammen med store forekomster av naturressurser og uløste avgrensningsspørsmål, gjør at regionen egner seg for sikkerhetiseringsstudier, ifølge Åtland (2009:30). Fremtidig utvikling, spesielt olje- og gassutvinning i området, vil i stor grad være avhengig av pågående og fremtidige prosesser med sikkerhetisering, desikkerhetisering og resikkerhetisering, ifølge Åtland. Også andre bruker teorien på russisk politikk i Arktis. I en diskursanalyse av russisk utenrikspolitikk i den europeiske delen av Arktis, bruker også Jensen og Skedsmo sikkerhetiseringsbegrepet. Flere utspill i russisk utenrikspolitisk diskurs som omhandler den europeiske delen av Arktis, tolker forfatterne som forsøk på sikkerhetisering (Jensen & Skedsmo 2010:446-447). Begreper fra sikkerhetiseringsteorien er også brukt til å forklare bakteppet for Russlands engasjement i Arktisk Råd. I bokkapitlet *Russian regional multilateralism: The case of the Arctic Council*, gjennomgår NUIP-forsker Elena Wilson Rowe Russlands rolle i Arktisk Råd fra 1996 til 2006. Hun trekker frem spenningen mellom sikkerhetisering og nasjonalisering av nordområdene i Russland på den ene siden, og på den annen side en mer internasjonal markedsorientering, som nøkkelen til å forstå Russlands forhold til nord (Rowe 2009b:144). Rowe konkluderer også med at en mer

selvsikker russisk utenrikspolitikk og økt strategisk betydning av Arktis ikke har påvirket landets engasjement i forumet i nevneverdig grad.

Analysen i denne oppgaven skiller seg imidlertid fra Rowes analyse, ved at den bruker sikkerhetiseringsteori for å belyse hva russiske aktører forsøker å behandle som sikkerhetsspørsmål, og hva som ikke lenger blir forsøkt behandlet som sikkerhetsspørsmål i forbindelse med engasjementet i Arktisk Råd. Enkeltlands engasjement innenfor prosjekter i Arktisk Råd, har meg bekjent heller ikke vært gjenstand for casestudier med det teoretiske rammeverket til Københavnerskolen.

Undersøkelsen ser etter uttrykk for at russiske aktører forsøker å gjøre emner til sikkerhetsspørsmål. Motsatt leter vi også etter uttrykk for at emner blir forsøkt omgjort fra et sikkerhetsanliggende. Indikatorer på det siste, kan for eksempel være dersom Russland tar initiativ til å inkludere et emne i internasjonalt samarbeid i Arktisk Råd som tidligere ble behandlet som et sikkerhetsspørsmål. Motsatt, kan en indikator på at Russland forsøker å gjøre et emne til et sikkerhetsanliggende, være at landet ikke ønsker å samarbeide om dette saksfeltet. Hemmelighold i prosjekter i regi av Arktisk Råd, kan også indikere at en aktør forsøker å behandle noe som et sikkerhetsspørsmål, mens åpenhet kan indikere det motsatte. Operasjonaliseringen er nærmere beskrevet i neste kapittel.

Ved at undersøkelsen kartlegger aktørers *forsøk* på å gjøre noe til et sikkerhetsspørsmål, og *forsøk* på å ikke behandle temaer som sikkerhetsspørsmål, bruker den bare deler av sikkerhetiseringsteorien. For at noe skal bli et *de facto* sikkerhetsanliggende, må et publikum godta en aktørs forsøk på å gjøre noe til et sikkerhetsspørsmål, ifølge Københavnerskolen (Buzan et al. 1998:25). Denne undersøkelsen konsentrerer seg derfor om aktørsiden, og identifiserer ikke et publikum som eventuelle forsøk på å gjøre noe til et sikkerhetsspørsmål er rettet mot. Derfor belyser denne undersøkelsen kun hvorvidt noe blir forsøkt gjort til et sikkerhetsanliggende eller motsatt, ikke om det faktisk skjer. Avgrensningen blir nærmere forklart i det følgende teorikapitlet. Å kartlegge slike forsøk som kommer til uttrykk gjennom Russlands engasjement i Arktisk Råd, er imidlertid interessant, fordi det kan si noe om hva de ulike russiske aktørene ønsker å oppnå, hva de ønsker å samarbeide om og hva de ikke ønsker å samarbeide om. Dette kan igjen belyse potensialet for samarbeidet i Arktisk Råd. Undersøkelsen kan også si noe om eventuelle endringer i oppfatninger hos russiske aktører om hva som bør behandles som sikkerhetsanliggender.

1.2 Metode og forskningsdesign

Oppgaven er strukturert som et empiridrevet, kvalitativt casestudie. Hver av de tre utvalgte casene, er en case av Russlands engasjement innenfor et prosjekt i Arktisk Råd. Undersøkelsen er hovedsakelig utført som en dokumentanalyse basert på primærkilder som møtereferater fra Arktisk Råd og arbeidsgruppene, russiske strategidokumenter og utskrifter av taler. Sekundærkilder i analysen er avisartikler og forskningslitteratur. Som et korrektiv og supplement til de skriftlige kildene, inngår observasjoner fra et møte i Arktisk Råd på Færøyene høsten 2010, der jeg var til stede. Innledningsvis i arbeidet med oppgaven ble det også gjennomført to bakgrunnsintervjuer, for å identifisere casene og for å få innsikt i hvordan forumet fungerer. I teorikapitlets metodedel blir det nærmere gjort rede for utfordringene rundt kildebruk. Her er det også gjort rede for hvorfor dokumentanalyse er prioritert over bruk av intervjuer i analysen.

For å systematisere empirien, bruker jeg Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori, som presenteres nærmere i neste kapittel. Teorivalget påvirker også valg av forskningsdesign. Ifølge to av de mest sentrale forskerne bak Københavnerskolen, er deres sikkerhetiseringskonsept ikke en teori i smal forstand som inneholder eller kan skape testbare hypoteser på årsaksforhold. Men ifølge dem, kan konseptet som en teori i bred forstand, systematisere en analyse og spørsmål (Buzan & Wæver 2003:84-87). Et forskningsdesign der teori brukes på denne måten – for å strukturere et empirisk materiale – kalles en teoretisk fortolkende casestudie. Empirien og ikke teoriutvikling, er mest sentralt i denne formen for casestudie (Andersen 1997:68-69). Det er valgt en slik fortolkende casestudie som forskningsdesign i denne analysen. Oppgaven tar ikke sikte på å teste teorien, men er strukturert for å belyse Russlands engasjement i Arktisk Råd. Metodedelen i teorikapitlet gjør også nærmere rede for valg av forskningsdesign.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven består av fire kapitler utover innledningskapitlet. Kapittel to er oppgavens teori- og metodedel. Her presenteres først Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori generelt, deretter hvordan modellen er tilpasset bruk i denne analysen. Etter dette presenteres forskningsdesignet og kildegrunnlaget. Kapittel tre går kort gjennom Arktisk Råds historie og hvordan forumet fungerer. Her presenteres kort også de ulike medlemslandenes syn på

forumet. Kapitlet gir bakgrunn for å forstå beslutningsprosessene i Arktisk Råd, og dermed analysen av Russlands engasjement i de tre casene. For eksempel utfordringene ved å studere et lands engasjement i et forum der alle beslutninger fattes ved konsensus. Kapittel fire er både empiri- og analysekapittel. Her presenteres casene, deretter drøftes fortløpende hva innenfor hver case som kan tolkes som henholdsvis *forsøk på desikkerhetisering* og *forsøk på resikkerhetisering*. Til slutt sammenliknes casene, for å se hvorvidt vi kan si noe mer generelt om Russlands engasjement i forumet. I det femte og siste kapitlet oppsummeres funnene fra analysen. Avslutningsvis diskuteres også styrker og svakheter ved å bruke sikkerhetiseringsteori.

2 Teori og metode

Kapitlet starter med en presentasjon av Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori. Gjennomgang av begrepene sikkerhetisering og desikkerhetisering er sentralt. Deretter følger en gjennomgang av ulike fremgangsmåter for å identifisere henholdsvis en sikkerhetiseringsprosess og en desikkerhetiseringsprosess. Kapitlet viser også hvordan teorien er anvendt i andre studier. Etterpå presenteres hvordan sikkerhetiseringsteorien brukes for å finne *forsøk på resikkerhetisering* og *forsøk på desikkerhetisering* som kommer til uttrykk gjennom Russlands engasjement i Arktis Råd. Her følger en operasjonalisering av begrepene i modellen. Til slutt redegjøres valg av forskningsdesign og kildebruk.

2.1 Københavnerskolens sikkerhetiseringsmodell

I Ottawa-deklarasjonen fra 1996, slår medlemslandene i Arktisk Råd fast at forumet ikke skal behandle tradisjonelle sikkerhetspolitiske temaer: «The Arctic Council should not deal with matters related to military security» (Arctic Council 1996:2). Hvordan kan det da være fruktbart å bruke sikkerhetiseringsteori for å undersøke et lands engasjement i et forum, der medlemmene har erklært at militær sikkerhet er et ikke-tema? Københavnerskolen åpner for at ikke-militære temaer kan inkluderes i sikkerhetsstudier. Ifølge teorien, kan slike temaer bli utsatt for en sikkerhetspolitisk dynamikk, på samme måte som tradisjonelle «harde» temaer. Teorien er et verktøy som hjelper oss til å besvare hvordan, hvorfor og av hvem noe blir gjort til et sikkerhetsspørsmål – uavhengig av om det omhandler militær sikkerhet (Emmers 2007:109-125). Kjernen i sikkerhetiseringsmodellen, er at et tema kan bli gjort til et sikkerhetsanliggende, selv om det objektivt sett ikke er truet. På denne måten åpner teorien for å studere sikkerhet som en sosial konstruksjon.

Sentrale begreper i dette teoretiske rammeverket, er som allerede nevnt *sikkerhetisering* og *desikkerhetisering*. I korte trekk er dette begreper som beskriver en prosess, der en sak eller et saksområde settes på eller fjernes fra en sikkerhetspolitisk dagsorden. Dersom eventuelt saksområdet på nytt kommer på en slik dagsorden, kalles dette *resikkerhetisering* (Wæver 1995:76; Åtland 2009:103). Forsøk på sikkerhetisering eller desikkerhetisering, er politiske valg som blir utført av politiske aktører, som en forsker forsøker å avdekke med sikkerhetiseringsteori (Taureck 2006b).

2.2 Sikkerhetisering og desikkerhetisering

Sikkerhetisering er en prosess hvor et tema blir et sikkerhetsanliggende. En slik prosess starter med at en aktør, for eksempel representanter for myndighetene, påstår at noe er eksistensielt truet, og at ekstraordinære midler må brukes for å forhindre denne trusselen. Dersom disse talehandlingene, eller forsøkene på å gjøre noe til et sikkerhetsanliggende får aksept hos et relevant publikum («audience»), kan vi si at temaet er blitt *sikkerhetisert* (Buzan et al. 1998). Publikum er de som må overbevises om at noe er truet, det kan være borgerne i et land eller en elitegruppering. Definisjonen av publikum varierer ut fra politisk system og saksfelt (Wæver 2003). Det som aktøren påstår er eksistensielt truet, kalles for et referanseobjekt. I praksis kan aktører forsøke å gjøre «alt» til et referanseobjekt, ifølge teorien. Tradisjonelt har referanseobjektet for sikkerhet vært statens eller også nasjonens overlevelse (Buzan et al. 1998:36). Aktuelle referanseobjekter i denne analysen, er Russlands økonomiske interesser, militære sikkerhetsinteresser eller andre nasjonale interesser i Arktis.

Københavnerskolen har utvidet bredden av sikkerhetsstudier. Sikkerhetiseringsprosesser kan foregå i fem ulike sektorer, ifølge Buzan, Wæver og de Wilde. I tillegg til den tradisjonelle militære sektoren, der hovedsakelig staten er referanseobjekt for sikkerhet, opererer de med fire andre sektorer der sikkerhetspolitiske dynamikker kan foregå. De fire sektorene er henholdsvis miljøsektoren, den økonomiske sektoren, den samfunnsmessige sektoren og den politiske sektoren (Buzan et al. 1998). Disse utradisjonelle sektorene har på norsk blitt tolket som henholdsvis miljøsikkerhet, økonomisk sikkerhet, samfunnssikkerhet og politisk sikkerhet (Åtland 2008a:121). I den følgende undersøkelsen er den militære sektoren med statens overlevelse som referanseobjekt mest relevant. Økonomisk sikkerhet og miljøsikkerhet blir imidlertid også trukket inn for å belyse nye «myke» sikkerhetsutfordringer, og det er derfor nødvendig å forklare disse kort.

I den økonomiske sektoren er referanseobjektet for sikkerhet ofte et systems overlevelse, for eksempel frihandel eller en liberal markedsøkonomi, ifølge Buzan, Wæver og de Wilde. Statens overlevelse kan imidlertid også være referanseobjekt for sikkerhet innenfor den økonomiske sektoren. Ut fra dette, kan proteksjonistiske synspunkter tolkes som sikkerhetisering i den økonomiske sektoren, ifølge forfatterne. En aktør kan også sikkerhetisere for eksempel en næring eller et selskap, hvis denne er viktig for landets interesser (Buzan et al. 1998:101-115). «Økonomisk sikkerhet» henger imidlertid ikke automatisk sammen med overlevelse i den økonomiske sektoren. Begrepet kan istedenfor

være koblet til den politisk sektoren eller den militære sektoren, og være nærmere knyttet til statens eller et regimes overlevelse: «(...) much of what is talked about as ‘economic security’ has in fact to do with logics of survival in other sectors and not the economic one» (Buzan et al. 1998:116). For eksempel argumenterer Khrushcheva i en artikkel for at energi er gjort til et sikkerhetsanliggende i Russland i den politiske sektoren, fordi inntektene fra dette trygger dagens regime (2011:221). Innenfor miljøsektoren skisserer Buzan, Wæver og de Wilde at miljøet eller sivilisasjonen er referanseobjektet for sikkerhet (1998:76).

Københavnerskolens definisjon av trusler skiller seg fra andre retninger innen sikkerhetsstudier ved at trusler ikke er objektive eller har egen eksistens. Trusler har sitt opphav etter at en aktør har definert noe som en trussel, og et publikum har akseptert denne definisjonen. At noe blir sikkerhetisert, vil si at temaet enten blir behandlet politisk på en spesiell måte, eller at temaet blir hevet over en politisk dagsorden. For eksempel har enkelte stater som tidligere Sovjetunionen og Iran på denne måten behandlet kultur som et sikkerhetsanliggende, mener Buzan, Wæver og de Wilde, uten at forfatterne utdyper dette videre. Forfatterne ser for seg at emner kan plasseres på en skala fra ikke-politisert (emner som staten ikke håndterer og som ikke er gjenstand for offentlig debatt) til politisert (at emnet er gjenstand for politisk styring) til *sikkerhetisert* (som vil si at emnet blir presentert som en trussel som krever handlinger utover normal politisk prosedyre) (1998:23-24). Et forsøk på sikkerhetisering blir omtalt som «a securitizing move» av forfatterne. Forsøket betyr ikke at temaet er *de facto* sikkerhetisert. Først hvis påstanden om at noe er eksistensielt truet blir godtatt av publikum som budskapet er rettet mot, kan vi snakke om *de facto* sikkerhetisering (Buzan et al. 1998).

A discourse that takes the form of presenting something as an existential threat to a referent object does not by itself create securitization – this is a *securitizing move*, but the issue is securitized only if and when the audience accepts it as such (Buzan et al. 1998:25, forfatterens kursivering).

Et sentralt premiss for den følgende analysen, er at flere forhold i Arktis er eller har vært sikkerhetisert, dels som en følge av den kalde krigen. Ifølge Wæver var den kalde krigen et av de tydeligste eksemplene vi har på en sikkerhetiseringsprosess. «Under these circumstances, a problem would become a *security* issue whenever so defined by the power holders» (Wæver 1995:56). Også etter den kalde krigens slutt er sikkerhet fremdeles en sentral komponent i russisk politikk i den europeiske delen av Arktis (Åtland 2003:49). Imidlertid er

sikkerhetkomponenten noe redusert etter den kalde krigen, og vi kan tolke dette som en utvikling med *desikkerhetisering*.

Når et tema kan bli gjort til et sikkerhetsanliggende, enten ved å bli sikkerhetisert eller resikkerhetisert, så kan prosessen også reverseres. Et saksfelt kan miste sin status som et sikkerhetsanliggende og bli desikkerhetisert. Prosessen for å gjøre et tema desikkerhetisert, innebærer å flytte temaer fra en sikkerhetsagenda «security agenda» og tilbake i offentlig politisk diskurs med normal politisk strid og kompromisser (Williams 2003:523). Desikkerhetisering bringer emner tilbake til «normal haggling of politics», ifølge Buzan. Wæver og de Wilde (1998:29). Hva som kjennetegner normal politikk, er imidlertid ikke definert av Københavnskolen. Dette er beskrevet som en utfordring ved det teoretiske rammeverket, som åpner for svært forskjellige tolkninger (C. A. S. E. Collective 2006:455). Flere forfattere konkluderer også med at desikkerhetisering er langt mindre utforsket enn sikkerhetisering (Aradau 2004; Taureck 2006b; Wæver 2003).

På grunn av denne uklarheten, varierer svarene på hvordan man identifiserer en desikkerhetiseringsprosess. Københavnerskolen presenterer ingen klar oppskrift på hvordan konseptet skal operasjonaliseres, men åpner for tolkninger (Rieker 2001:3). Forskere som har brukt sikkerhetiseringsmodellen, operasjonaliserer desikkerhetisering på ulike måter. På spørsmål om hva vi skal se etter for å undersøke hvorvidt et tema er desikkerhetisert, svarer Aras og Polat «ingenting» i en artikkel om desikkerhetisering av Tyrkias forhold til Syria. Hvis sikkerhetisering er en talehandling, så er desikkerhetisering fravær av slike talehandlinger, argumenterer de for. Desikkerhetisering skjer ikke gjennom talehandlinger, men gjennom deres fravær (Aras & Karakaya Polat 2008). Huysmans kaller desikkerhetisering for «unmaking of securitization» (1998:570), og for «unmaking politics which identifies the community on the basis of the expectations of hostility» (1998:576). Tolkningen kommer frem i en artikkel der Huysmans hevder at innvandring til Europa er gjort til et sikkerhetsspørsmål, og der forfatteren stiller seg kritisk til denne utviklingen. Huysmans stiller i artikkelen spørsmål ved hvordan innvandringsspørsmålet i Europa kan desikkerhetiseres. På flere måter kan altså desikkerhetisering tolkes som det motsatte av sikkerhetisering. De eksterne og interne betingelsene for sikkerhetisering blir reversert i en desikkerhetiseringsprosess (Wæver 2005). Samtidig kan man ikke bare sette «de-» foran sikkerhetiseringsteorien, ifølge Åtland. Årsaken er at desikkerhetisering ikke nødvendigvis er et resultat av en talehandling, slik som ved sikkerhetisering. Et tema eller et saksfelt kan bli

tatt ut av en sikkerhetspolitisk kontekst og bli inkludert i normal politikk på andre måter (Åtland 2008b:292). Ifølge Åtland er to former for desikkerhetisering relevante for å belyse europeisk Arktis i russisk og sovjetisk sikkerhetspolitikk: «desecuritization through management» og «desecuritization through transformation» (2008b:292). Førstnevnte innebærer at man aksepterer at noe er et sikkerhetsanliggende, samtidig som man forsøker å håndtere dette uten å skape sikkerhetsdilemmaer. Sistnevnte form for desikkerhetisering innebærer et aktivt forsøk på å bringe sikkerhetsanliggender tilbake i sfæren til normal politikk. Dette kan skje ved at aktører forsøker å flytte et tema bort fra en sikkerhetsagenda og over til en normal beslutningsprosess. Wæver beskriver avspenningen på slutten av den kalde krigen som et eksempel på desikkerhetisering gjennom forhandlinger – «negotiated desecuritization» (1995:60).

Wæver mener desikkerhetisering er å foretrekke fremfor sikkerhetisering (1995:59). Huysmans mener desikkerhetisering ikke nødvendigvis oppnåes fordi tilstanden er ønsket av moralske grunner, men at instrumentelle årsaker kan være årsaken: «a preference for desecuritisaton above securitisation does not necessarily have to be made on ethico-political grounds. One can also opt for desecuritization on instrumental grounds» (Huysmans 1998:572). Tyrkia er brukt som et eksempel på en slik instrumentelt motivert desikkerhetisering: Ønsket om å oppfylle EU-krav har ført til demokratisering og desikkerhetisering (Cebeci 2007). I denne undersøkelsen kan det være grunn til å spørre om Russland på samme måte har hatt instrumentell motivasjon for å desikkerhetisere politikkområder i Arktis, som for eksempel økonomiske interesser.

Åtland bruker begrepet «desecuritizing move» for å beskrive en politisk handling som gjør et tidligere sikkerhetsanliggende om til et ikke-sikkerhetsanliggende. «Instead of framing an issue in terms of security, the purpose of a ‘desecuritizing move’ is to take the ‘securityness’ out of the issue and reintroduce it to the sphere of everyday politics» (Åtland 2009:46). Murmansk-initiativet til Mikhail Gorbatsjov, er som nevnt innledningsvis et eksempel på en prosess som er tolket som desikkerhetisering gjennom politikkendring. Et av de konkrete initiativene til Gorbatsjov, var å åpne den nordlige sjørute for internasjonal skipstrafikk. Åpningen medførte at utenlandske fartøyer fikk adgang til et område som hadde stor militærstrategisk betydning for Russland. Åtland beskriver disse initiativene som «a desecuritizing move», som startet en desikkerhetiseringsprosess (Åtland 2008b).

2.3 Anvendelse av sikkerhetiseringsteori

Wæver hevder selv at det ikke finnes noen klar oppskrift på hvordan sikkerhetiseringsteori skal anvendes i praksis (2003). Sentralt i teorien står talehandlinger, og hvorvidt disse blir akseptert eller ikke. Derfor brukes ofte diskursanalyse sammen med teorien.⁷ Også Buzan, Wæver og de Wilde slår fast at diskursanalyse egner seg sammen med sikkerhetiseringsteori: «The obvious method is discourse analysis, since we are interested in when and how something is established by whom as a security threat» (Buzan et al. 1998: 176-177). De åpner imidlertid for flere andre tilnærminger. Wæver er selv ganske åpen rundt bruk av teorien: «The theory does not point to one particular type of study as the right one. The theory rather operates as a conceptual apparatus and with this a number of different kinds of questions can be asked» (2003:20).

Temaene sikkerhetiseringsteori er brukt på, spanner vidt (Wæver 2003). Alt fra europeisk integrasjon som desikkerhetisering (Wæver 2000), til hvordan innvandring er blitt et sikkerhetstema i Europa (Balzacq 2008; Bigo 2002; Huysmans 2000; Karyotis & Patrikios 2010). Fra Arktis' rolle i russisk og sovjetisk sikkerhetspolitikk (Åtland 2009) til myndighetenes håndtering av studentopprøret i Kina på slutten av 80-tallet (Vuori 2008). Enda mer relevant for denne oppgaven, er at det teoretiske rammeverket er brukt for å undersøke hvordan Russland opptrer i internasjonale samarbeid. Morozov bruker sikkerhetiseringsteori for å vurdere fremtidsutsiktene for russisk deltakelse i regionsbygging i Østersjøområdet. Han viser at samarbeidet er bedret mellom Russland og de baltiske statene, fordi nasjonal identitet er blitt desikkerhetisert i russisk politisk diskurs. Desikkerhetiseringen har skjedd fordi nullsumspill-tankegang og «oss versus dem»-konstruksjoner er blitt mindre betydningsfulle for hvordan Russland forholder seg til de baltiske landene (Morozov 2004:325, 329).

Desikkerhetisering har også ofte blitt knyttet til demokratisering. Et eksempel på dette er en artikkel i *Security Dialogue*, der sikkerhetiseringsteori brukes for å tolke hvordan tyrkiske organisasjoner påvirker det kurdiske spørsmålet i Tyrkia. Forfatterne undersøker her om tyrkiske organisasjoner bidrar til å sikkerhetisere eller desikkerhetisere konflikten med kurderne. I undersøkelsen er desikkerhetisering operasjonalisert slik at en organisasjon bidrar til dette når den åpner for dialog og demokratisk rådslagning (Kaliber & Tocci 2010).

⁷ For eksempler på bruk av diskursanalyse sammen med sikkerhetiseringsteori, se (Karyotis & Patrikios 2010; Morozov 2004; Vuori 2008).

2.4 Teoribruk i denne analysen

2.4.1 Aktører og publikum

Undersøkelsen i denne oppgaven belyser talehandlinger og atferd fra russiske aktører i forbindelse med landets engasjement i Arktisk Råd. Analysen fokuserer på *forsøk på sikkerhetisering* og *forsøk på desikkerhetisering* – «securitizing moves» og «desecuritizing moves» – fra en aktør. Vi kan dermed ikke si noe om hvorvidt et politikkfelt er *de facto* sikkerhetisert eller desikkerhetisert, men om en av disse prosessene er forsøkt satt i gang.

Som tidligere nevnt, for at noe skal bli *de facto* sikkerhetisert, må et publikum akseptere talehandlingen som blir fremstilt av en sikkerhetiserende aktør. I flere studier er publikum en offentlig opinion. Publikum i en sikkerhetiseringsprosess, kan imidlertid også være representanter for et lands myndigheter, som for eksempel ministere, embetsmenn eller en elitegruppering (Emmers 2007; Åtland 2009). I en artikkel der Åtland tolker innføringen av et nytt strategisk konsept for Nordflåten som resikkerhetisering, er for eksempel publikum definert som den russiske presidenten og en liten gruppe beslutningstakere hos russiske myndigheter (2007:526). I tilfeller der publikum utgjør deler av statsadministrasjonen, er det vanskelig å skille publikum og aktør fra hverandre. Et forsøk fra en russisk aktør på å sikkerhetisere eller resikkerhetisere et saksfelt i Arktis, vil trolig ikke være rettet mot opinionen i Russland. Mer sannsynlig vil et slikt forsøk foregå uten at talehandlinger blir uttalt i det offentlige rom. Dette gjelder trolig også for casene i undersøkelsen. Å gå bak lukkede dører i slike beslutningsprosesser, strekker seg utover denne oppgavens kapasitet. Derfor identifiserer ikke undersøkelsen publikum, og tolker heller ikke om publikum akseptert forsøk på resikkerhetisering eller desikkerhetisering. Avgrensningen gjør det imidlertid mulig å utdype aktørperspektivet.

Det kan innvendes at en del av engasjementet til de russiske aktørene som oppgaven undersøker, indikerer at prosessene kan ha gått lenger enn til et forsøk på å sette et tema på en sikkerhetsagenda eller ta temaet av en slik agenda.⁸ Selv om undersøkelsen ikke ser på publikum, utelukker imidlertid denne avgrensningen ikke at enkelte av forsøkene på sikkerhetisering eller desikkerhetisering *kan* ha vært vellykkede. Med andre ord kan et publikum ha godkjent forsøket. Med den valgte avgrensningen, kan vi imidlertid ikke si noe

⁸ For eksempel i case 2, der Dumaen godkjente at Russland kunne få internasjonal hjelp fra blant annet Arktisk Råd til opprydding på Frans Josef Land.

om det. I en rapport der Rieker tolker EU som en desikkerhetiserende aktør i Europa, operasjonaliseres publikums aksept for et forsøk på desikkerhetisering slik: Dersom en politisk aktør iverksetter virkemidler som er i tråd med hva aktøren tidligere har kommunisert, så har publikum implisitt akseptert forsøket på desikkerhetisering og vi kan snakke om faktisk desikkerhetisering (Rieker 2001:3). På samme måte kan det tenkes at en del av Russlands atferd i Arktisk Råd i denne undersøkelsen, kan være et uttrykk for at faktisk desikkerhetisering eller sikkerhetisering har funnet sted.

Hvorvidt det er fruktbart å bruke sikkerhetiseringsmodellen uten å se på publikum, er omdiskutert. Flere forskere har imidlertid brukt teorien på denne måten. I en artikkel der EUs antiterror-strategi blir tolket som sikkerhetisering, argumenterer for eksempel Balzacq for at sikkerhetisering kan forekomme uten samtykke fra et identifiserbart publikum (2008:75-76). Stritzel argumenterer for at sikkerhetiseringsteorien kan leses og brukes på to ulike måter. Den første måten er en internalistisk tolkning som fokuserer på talehandlingene som hendelse. Den andre måten er en eksternalistisk tolkning som fokuserer på prosessen og konteksten talehandlingene blir uttalt i og hvordan de blir mottatt av publikum (2007:359-360).

Å begrense en studie til forsøk på sikkerhetisering eller desikkerhetisering («securitizing moves» eller «desecuritizing moves»), har blitt gjort før. Sjøstedt fokuserer for eksempel på prosesser som fører til forsøk på sikkerhetisering i doktoravhandlingen *Talking Threats: The Social Construction of National Security in Russia and the United States*. Her undersøker hun hvordan trusler blir konstruert av beslutningstakere i USA og Russland. Forfatteren bruker rammeverket til Københavnerskolen, uten å fokusere på publikum (Sjøstedt 2010). I analysen av Russlands engasjement i Arktis Råd, kan den valgte tilnærmingen synliggjøre hva russiske myndigheter vil med dette samarbeidet, og hvordan eventuelle endringer i russiske sikkerhetsoppfatninger kommer til uttrykk gjennom samarbeidet. Videre kan det belyse hva russiske aktører ønsker å trekke inn i internasjonalt samarbeid, og hva de ikke ønsker å trekke inn. Det kan også belyse ulike russiske interesser i Arktis.

2.4.2 Aktørers talehandlinger og atferd

Under argumenterer jeg for hvorfor denne analysen fokuserer på atferd i tillegg til talehandlinger, for å identifisere forsøk på å sette temaer på en sikkerhetsagenda eller ta temaer av en sikkerhetsagenda. Som vi har sett, er talehandlinger et sentralt begrep i sikkerhetiseringsteorien. Wævers teoretiske utgangspunkt er blant annet basert på John L.

Austins teori om talehandlinger (Taureck 2006a:5). Med talehandling mener Buzan, Wæver og de Wilde at en aktør ved å ytre noe også utøver en handling. De henviser til Austin når de forklarer deres bruk av begrepet:

The process of securitization is what in language theory is called a speech act. It is not interesting as a sign referring to something more real; it is the utterance itself that is the act. By saying the words, something is done (like betting, giving a promise, naming a ship) (Buzan et al. 1998:26).

Wæver er samtidig kritisert fra flere hold for at talehandlinger spiller for stor rolle i modellen. Kritikerne mener andre faktorer enn talehandlinger, kan gjøre at noe sikkerhetiseres. McDonald mener for eksempel at det er problematisk å kun fokusere på talehandlinger, fordi det utelukker byråkratisk praksis eller fysiske handlinger som ikke bare følger av en sikkerhetiserende talehandling, men som også er en del av prosessen der sikkerhet blir kommunisert og konstruert (2008:10). Også Bigo beskriver ikke-diskursive, institusjonaliserte former for sikkerhetisering: Dersom for eksempel håndtering av innvandring blir innlemmet i jurisdiksjonen til sikkerhetsmyndigheter som politi og militære i Europa, så er dette relevant for å forstå hvordan innvandring blir konstruert som en sikkerhetstrussel, ifølge Bigo (2002). Også i den tidligere nevnte artikkelen til Balzacq, der EUs antiterror-strategi tolkes som sikkerhetisering, blir et liknende syn fremmet. Balzacq mener det kan være mer fruktbart å undersøke innføring av politiske virkemidler, enn å fokusere på diskurs, for å avdekke sikkerhetiseringsprosesser. Fremgangsmåten er ifølge artikkelforfatteren nyttig spesielt i tilfeller der publikum er vanskelig å identifisere, fordi forholdet mellom aktør og publikum er utydelig (Balzacq 2008:75-76). Dette argumentet kan også sies å være gjeldende for casene i denne oppgaven. Flere forskere mener altså at det er relevant å undersøke praksis eller atferd i forbindelse med bruk av sikkerhetiseringsteori.

Utfordringer for denne analysen er skjulte agendaer, og at flere relevante talehandlinger trolig ikke vil være offentlig tilgjengelig. Dette er sentrale argumenter for også å undersøke atferd fra russiske aktører i samarbeidet i Arktisk Råd. I forbindelse med Russlands engasjement i Arktisk Råd, er det trolig enklere å identifisere desikkerhetiserende talehandlinger fremfor sikkerhetiserende talehandlinger. Årsaken er at russiske aktører trolig vil fremføre desikkerhetiserende talehandlinger åpent, mens eventuelle sikkerhetiserende talehandlinger ikke vil bli fremført i offentlighet. At samarbeidet i Arktisk Råd er basert på konsensus, og at

det er utfordrende å finne spor av uenighet mellom medlemslandene, er med på å styrke denne antakelsen.

Et tema kan bli forsøkt gjort til et sikkerhetsanliggende eller motsatt uten at det foreligger offentlige talehandlinger. Talehandlinger i det offentlige rom er selvsagt langt enklere å studere enn talehandlinger som fremføres bak lukkede dører (Åtland 2009:26). Åtland bruker begrepet «(covert) resecuritization» – skjult resikkerhetisering for å beskrive en slik prosess som finner sted bak lukkede dører. I artikkelen *The introduction, adoption and implementation of Russia's 'Northern Strategic Bastion' Concept, 1992-1999*, argumenterer han for at innføringen av et nytt strategisk konsept for den russiske Nordflåten var et tilfelle av skjult resikkerhetisering. Målet for talehandlingene var ikke den russiske offentligheten, men beslutningstakere hos myndighetene. Innføringen av det nye konseptet for Nordflåten, blir også tolket som et tilfelle av skjult agenda fra russisk side. Utad forfektet russiske myndigheter i samme periode nedrustning og regionalt samarbeid i europeisk Arktis (2009:69-98). Det kan være grunn til å anta at disse resonnementene kan være relevante også for denne analysen.

Antakelsene om at russiske aktører kan tenkes å operere med skjulte agendaer, samt at det er grunn til å anta at eventuelle sikkerhetiserende talehandlinger blir fremført bak lukkede dører, er sentrale argumenter for å trekke russiske aktørers atferd i samarbeidet inn i denne undersøkelsen. Denne bruken av sikkerhetiseringsteorien åpner for en bredere kildebruk, og gjør det mulig å analysere Russlands engasjement også i tilfeller hvor det forekommer få eller ingen offentlig tilgjengelige talehandlinger.

2.4.3 Resikkerhetisering eller sikkerhetisering

På bakgrunn av forhistorien, der mange emner i Arktis var sikkerhetisert under den kalde krigen og der flere av disse ble desikkerhetisert på 90-tallet, bruker denne undersøkelsen som hovedregel begrepet forsøk på *resikkerhetisering* dersom en aktør forsøker å gjøre et emne til et sikkerhetsspørsmål. Unntaket er ved forsøk på å sikkerhetisere emner som tidligere ikke har vært på en sikkerhetsagenda. Wæver lanserer selv begrepet «(re)securitization» for å beskrive en prosess der temaer på nytt blir sikkerhetisert etter at de har vært desikkerhetisert. Ut over dette skiller ikke resikkerhetisering seg fra sikkerhetisering (1995:76). Åtland bruker også begrepet «resecuritization» hyppig for å beskrive utviklingstrekk i Russlands forhold til Arktis (Åtland 2009). Et annet eksempel på bruken av begrepet resikkerhetisering, er at et

fremtidig scenario med kappløp om ressurser i Arktis, gjerne med militære virkemidler, blir karakterisert som en resikkerhetiseringsprosess i artikkelen *Klima og sikkerhet i Arktis* av Rottem. Artikkelforfatteren konkluderer imidlertid med at sannsynligheten for denne utviklingen er overdrevet (Rottem 2010:200).

2.4.4 Operasjonalisering

Hvordan vil et forsøk fra russiske aktører på å ikke lenger behandle et tema som et sikkerhetsspørsmål komme til uttrykk gjennom landets engasjement i Arktisk Råd? Og hvordan vil et forsøk på det motsatte komme til uttrykk? Operasjonaliseringen av disse prosessene innebærer å identifisere konkrete uttrykk for forsøk på sikkerhetisering eller resikkerhetisering på den ene siden og forsøk på desikkerhetisering på den annen side. I de neste avsnittene presenteres først indikatorer på *forsøk på resikkerhetisering* og *forsøk på desikkerhetisering* i talehandlinger fra russiske aktører i forbindelse med engasjementet i Arktisk Råd. Deretter presenteres indikatorer på henholdsvis *forsøk på resikkerhetisering* og *forsøk på desikkerhetisering* i russiske aktørers atferd i forumet.

«Oss versus dem»-beskrivelser og beskrivelse av motsetningsforhold fremfor felles interesser, indikerer i denne analysen forsøk på sikkerhetisering eller resikkerhetisering. Indikatoren er bygget på tolkninger av Wæver, som trekker frem hvordan han er inspirert av Carl Schmitts tanker om hvordan en aktør vil forsøke å karakterisere en eksistensiell trussel som noe «de andre» står bak (Taureck 2006a; Williams 2003). «The securitising actor, however, only achieves the status of ‘securitising actor’ by setting itself apart from an ‘existential’ threat - the other» (Taureck 2006a:16). Wæver skriver også dette selv: «(...) the tendency of the concept of security to produce thinking in terms of *us-them* (...)» (1995:64).

Dersom vi finner en slik form for «othering» i uttalelser fra russiske aktører, indikerer disse altså *forsøk på resikkerhetisering*. Imidlertid er det ikke trolig at vi finner mange slike talehandlinger, siden de ikke trenger å bli ytret offentlig. Denne operasjonaliseringen kan også reverseres. Beskrivelser av felles utfordringer og problemer, samt beskrivelser av samarbeid, indikerer *forsøk på desikkerhetisering*. Her kan det innvendes at man lett risikerer å bare identifisere talehandlinger som indikerer forsøk på desikkerhetisering – fordi man i et konsensusbasert forum som Arktisk Råd finner flere talehandlinger som omhandler samarbeid enn konflikt. Faren for denne skjevheten er forsøkt korrigert ved også å bruke indikatorer basert på *atferd* i samarbeidet. Det bringer oss videre til neste punkt i operasjonaliseringen.

Neste steg omhandler hvordan vi kan identifisere atferd som er en del av et forsøk på resikkerhetisering eller desikkerhetisering. I undersøkelsen indikerer *initiativ* forsøk på desikkerhetisering. Dersom russiske aktører for eksempel har fremmet et initiativ for å inkludere flere emner eller starte opp nye prosjekter i regi av Arktisk Råd, kan dette tolkes dit hen at russiske aktører forsøker å desikkerhetisere et emne. *Respons* er en annen indikator. Dersom Russland responderer positivt på andre lands initiativ om å starte nye prosjekter eller inkludere flere emner i forumet, kan også dette tolkes som et forsøk på desikkerhetisering. Passiv eller negativ respons på initiativ, kan på den annen side tolkes som et forsøk på å behandle noe som et sikkerhetsspørsmål.

Hemmelighold eller *åpenhet* er andre indikatorer på henholdsvis forsøk på resikkerhetisering eller desikkerhetisering. Buzan, Wæver og de Wilde bruker hemmelighold som et eksempel på ekstraordinære tiltak som kan brukes når et emne er gjort til et sikkerhetsspørsmål (1998:24). Dersom noe behandles som et sikkerhetsspørsmål, fører det med seg en bestemt praksis, ifølge Rottem, Jensen og Hønneland: «(...) en praksis som ofte åpner for hemmeligholdelse og bruk av ekstraordinære virkemidler og i siste instans militærmakt» (2008:116). De tolker også åpenheten gjennom det militære AMEC-samarbeidet⁹ og atomsamarbeidet med Russland som uttrykk for at man ser en desikkerhetisering. I denne undersøkelsen er spesielt hemmelighold eller åpenhet fra militære aktører eller andre sikkerhetsaktører relevant som indikator på hvorvidt et tema blir forsøkt behandlet som et sikkerhetsanliggende eller ikke. Under er indikatorene oppsummert:

Forsøk på desikkerhetisering:

Talehandlinger: Russiske aktører beskriver emner som *felles* utfordringer i Arktis.

Atferd: Aktiv, positiv respons på andre medlemslands initiativ.

Atferd: Egne initiativ fra Russland til å trekke inn nye temaer inn i Arktisk Råd.

Atferd: Praktiserer åpenhet i deltakelsen i prosjekter under Arktisk Råd.

⁹ The Arctic Military Environmental Cooperation (AMEC) startet som et militært samarbeidsprosjekt mellom Norge, USA og Russland i 1996. Samarbeidet har vært konsentrert rundt opprydning av atomavfall i den russiske Nordflåten. Samarbeidet har stått overfor en rekke utfordringer. I 2007 ble en norsk seniorrådgiver fra forsvarsdepartementet, som også hadde vært viseformann i samarbeidet, nektet innreise i Russland. Dette ble tolket som et av tegnene på at Russland på dette tidspunktet opptrådte mer lukket i nord enn rett etter den kalde krigens slutt (Rowe 2009b; Rowe 2007). Norge og USA trakk seg delvis ut av samarbeidet i 2006 og gikk over i en observatørrolle.

Forsøk på resikkerhetisering:

Talehandlinger: Beskrivelse av *motsetninger* fremfor felles interesser. Oss/dem-beskrivelser.

Atferd: Passiv eller negativ respons på andre medlemslands initiativ.

Atferd: Mangel på initiativ eller motvilje til å trekke inn nye temaer inn i samarbeidet.

Atferd: Praktiserer hemmelighold i deltakelsen i prosjekter under Arktisk Råd.

2.5 Metode

2.5.1 Forskningsdesign - teoretisk fortolkende casestudie

Undersøkelsen er strukturert som en kvalitativ casestudie med flere caser. Hensikten er å belyse hvordan russiske sikkerhetsoppfatninger har kommet til uttrykk gjennom landets engasjement i Arktisk Råd, som spesifisert i problemstillingen i kapittel 1. Valg av forskningsdesign må passe til både problemstilling og teori. Casestudier passer til analyser med problemstillinger som forsøker å besvare spørsmål om hvordan eller hvorfor, og som fokuserer på hendelser som skjer i samtiden (Yin 2003). Et sentralt spørsmål når man bruker casestudie som forskningsdesign, er hva det man undersøker er en case av (Andersen 1997:68; George & Bennett 2005:18). De tre casene i denne analysen omhandler russiske aktørers engasjement i prosjekter til Arktisk Råd. Først undersøkes hver case for seg, til slutt sammenliknes casene.

For å systematisere empirien, bruker oppgaven Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori. Forskningsdesignet, der teori brukes for å strukturere et empirisk materiale, kalles et teoretisk fortolkende studie (Andersen 1997:68-69). Denne formen for casestudie har empirien og casen eller casene man ønsker å undersøke som det viktigste utgangspunktet, og ikke teoridannelse. Studier av denne typen er anvendt vitenskap. Analysene tar ikke sikte på å teste teorien (Lijphart 1971:692). Et annet sentralt moment ved bruk av casestudie som forskningsdesign, er å definere analyseenheten (Yin 2003). Analyseenheten i denne casestudien er russiske aktører som er relevante for prosjekter under Arktisk Råd og forumets arbeidsgrupper.

Casene i analysen er plukket ut med tanke på problemstillingen, teorien og kildemateriale. Medlemslandene vedtok som nevnt at Arktisk Råd ikke skal engasjere seg i militær

sikkerhetspolitikk. Dette hindrer imidlertid ikke at forumet har engasjert seg i temaer som kan berøre medlemslandenes strategiske interesser i nord, sett i lys av både fortiden, der Arktis var et sentralt militært teater, og dagens situasjon, der området blir sett på som lovende på grunn av naturressurser og nye skipsruter. Fordi forumet er basert på konsensus, er det imidlertid sterkt begrenset hvor kontroversielle slike engasjementer kan bli, ifølge Bloom (1999:721). For å belyse problemstillingen, er det likevel valgt caser som kan tenkes å berøre russiske strategiske interesser. Det vil si at mange prosjekter i Arktisk Råd ikke passer inn i analysen, for eksempel telling av reinsdyr og telemedisin i nord. Oppgaven tar for seg caser fra noe ulikt tidsrom. Hensikten er å sammenlikne dem, for å belyse utviklingen i Russlands engasjement i forumet. Jeg har også forsøkt å finne caser som både kan tolkes som forsøk på desikkerhetisering og som forsøk på resikkerhetisering. Det var også ønskelig å variere mellom caser som var russiske initiativ og caser som var andre medlemslands initiativ for å undersøke hvordan Russland responderte på sistnevnte. Utvalget av caser kan på den ene siden gjøre det vanskelig å generalisere om Russlands engasjement i Arktisk Råd som sådan. På den annen side kan det innvendes at de utvalgte casene har vært såpass sentrale i det russiske engasjementet i forumet, at de likevel forteller noe om engasjementet som helhet.

2.5.2 Muligheter til å generalisere

Ytre validitet og dermed muligheten til å lage gyldige generaliseringer, er tradisjonelt oppfattet som en av svakhetene ved casestudier (Andersen 1997:9-10). Et relevant spørsmål er hvorvidt jeg kan generalisere ut fra analysen i denne oppgaven. Generaliseringsmuligheter kan være hvorvidt undersøkelsen belyser Russlands engasjement i Arktisk Råd utover de valgte casene. Andre generaliseringsmuligheter er om vi på bakgrunn av analysen kan si noe som har relevans for Russlands engasjement i andre internasjonale forum eller i Arktis mer generelt.

En naturlig fortsettelse er å drøfte hvorvidt undersøkelsen måler det problemstillingen etterspør – altså om studien er valid. I oppgaven blir validitet sikret ved å bruke flest mulig uavhengige kilder. Fremgangsmåten blir nærmere beskrevet i avsnittet om datainnsamling og kilder på neste side. Casestudiens styrke er blant annet muligheten til å operasjonalisere komplekse begreper. Samtidig har casestudier ofte blitt kritisert for upresis operasjonalisering, og for at data blir samlet ut fra kun subjektive avgjørelser (Yin 2003). Begrepene *forsøk på resikkerhetisering* og *forsøk på desikkerhetisering* er sentrale i denne analysen. For å sikre

begrepsvaliditet, at undersøkelsen måler det den skal, er det samlet flere indikatorer knyttet til begrepsparet over. Dette bidrar til å styrke begrepsvaliditeten. Som nevnt, er forfatterne bak sikkerhetiseringsteorien lite klare på hvordan enkelte av konseptene deres skal operasjonaliseres, spesielt gjelder dette desikkerhetisering. Uklarheten kan skape utfordringer for begrepsvaliditeten i undersøkelsen. Tidligere i kapitlet er imidlertid flere forskeres bruk av sikkerhetiseringsteorien gjennomgått. Hensikten er å sikre at operasjonaliseringen er forankret i teorien. For å unngå at operasjonaliseringen blir for uspesifisert og løs, er også indikatorene oppsummert i flere punkter under avsnittet om operasjonalisering. Indre validitet, altså styrken på et årsaksforhold, er vanskelig å vurdere i et teoretisk fortolkende casestudie (Yin 2003). Videre er Københavnerskolens sikkerhetiseringsmodell en ikke-kausal teori, den tar ikke sikte på å forklare årsakssammenhenger (Buzan & Hansen 2009). Det er derfor ikke hensiktsmessig å vurdere indre validitet i oppgaven. Reliabilitet, altså påliteligheten, til funnene i oppgaven er sikret ved å i all hovedsak bruke åpne skriftlige kilder. Enhver har mulighet til å ettergå opplysningene i referatene og rapportene fra Arktisk Råd og dets underliggende arbeidsgrupper.

2.5.3 Datainnsamling og kilder

Skriftlige primærkilder utgjør det mest sentrale datagrunnlaget for denne undersøkelsen. Som et korrektiv og supplement til dokumentanalysen, var jeg som sagt til stede under et SAO-møte til Arktisk Råd på Færøyene høsten 2010. I tillegg gjennomførte jeg to bakgrunnsintervjuer med personer tilknyttet Arktisk Råd og arbeidsgruppene for å identifisere casene samt å få innsikt i hvordan forumet fungerer. Sekundærkilder som forskningslitteratur, tidsskriftsartikler og artikler i media utgjør også en del av kildegrunnlaget. Triangulering mellom flere kilder, som førstehåndskilder og sekundærlitteratur, er et sentralt virkemiddel for å sikre validitet i en casestudie (Yin 2003). I dokumentanalyse kan validitet sikres ved å bekrefte opplysninger i ulike dokumenter fra ulike kilder (McCulloch 2004). I denne undersøkelsen er validitet blant annet sikret ved at opplysninger er sammenliknet i dokumenter fra ulikt nivå i forumet. Sikkerhetiseringsteorien legger stor vekt på talehandlinger, og dette taler for å vektlegge skriftlige kilder i undersøkelsen. Analyse av skriftlige kilder spiller for eksempel en sentral rolle i Åtlands avhandling om rollen til europeisk Arktis i sovjetisk og russisk sikkerhetspolitikk, der også sikkerhetiseringsteori brukes (Åtland 2009).

Opprinnelig var planen å vektlegge intervjuer som datagrunnlag for analysen. Flere forespørsler om intervju ble sendt til representanter for medlemslandene på ulike nivåer i forumet. De fleste forble ubesvarte. Jeg gjennomførte imidlertid to bakgrunnsintervjuer med norske representanter som har deltatt i møter til Arktisk Råd og arbeidsgruppene til forumet. Etter intervjuene, samt deltakelsen på Arktisk Råds møte på Færøyene, bestemte jeg å legge vekt på dokumentanalyse i undersøkelsen. Valget er dels begrunnet ut fra det teoretiske rammeverket i oppgaven, og dels ut fra hvilke kilder som ga mest uttelling.

De to bakgrunnsintervjuene viste også at jeg trolig ville få mer uttelling i form av relevante opplysninger for problemstillingen ved å fokusere på dokumentanalyse fremfor videre intervjuer – all den tid dette skulle gjennomføres innenfor en ramme av en masteroppgave. For det første var det utfordrende å få informanter til å gi opplysninger som kunne tolkes som negative vurderinger av Russlands engasjement i Arktisk Råd. Under intervjuene var det uproblematisk å få karakteristikk av landets engasjement i forumet de siste årene, dette blir oppfattet som konstruktivt og pragmatisk. Spørsmål rundt landets engasjement tilbake i tid, var imidlertid mer sensitivt.¹⁰ Utfordringen kan illustreres med følgende eksempel: En informant ønsket ikke å bli sitert på vesentlige opplysninger om det russiske engasjementet, heller ikke anonymt. Da ble det problematisk å bruke intervju som kilde. Enkelte opplysninger fra intervjuene er brukt, og jeg vil understreke at det ikke er opplysninger informantene ikke ønsket å bli sitert på anonymt. De samme opplysningene var imidlertid tilgjengelig i flere offentlig tilgjengelige dokumenter fra forumet. Dette var et mønster som gikk igjen: Ved å se opplysninger fra flere dokumenter i sammenheng, kom det frem mer konkrete og detaljerte opplysninger enn gjennom intervjuene. Dette var det viktigste argumentet for å prioritere dokumentanalyse. Bruk av dokumentanalyse bidrar også til å styrke undersøkelsens reliabilitet, fremgangsmåten gjør det mulig å ettergå opplysningene i åpne kilder. Bakgrunnsintervjuene var imidlertid nyttig av to grunner. For det første var de til stor hjelp for å velge ut casene i oppgaven. For det andre ga intervjuene et godt utgangspunkt for å starte dokumentanalysen, og for å få innsikt i hvordan Arktisk Råd fungerer.

I forbindelse med dokumentanalysen er følgende gjennomgått: 21 referater fra møtene på embetsmannsnivå i Arktisk Råd (SAO-møtene) i tidsrommet fra 1999 til 2011. Åtte deklarasjoner fra ministermøtene i forumet. Nær 50 dokumenter fra arbeidsgruppene AMAP, EPPR og ACAP. Dette dreier seg om møterefater, rapporter til ministermøtene, rapporter til

¹⁰ Kilde til dette er to intervjuer med personer tilknyttet norske myndigheter gjennomført 1. september 2010 og 3. september 2010.

SAO-møtene, statusrapporter for prosjekter samt publikasjoner i forbindelse med prosjekter. I tillegg inngår utskrifter av taler, programmet for det russiske formannskapet i Arktisk Råd og russiske myndigheters strategidokument for Arktis i dokumentanalysen. Et stort antall dokumenter fra Arktisk Råd og arbeidsgruppene er eller har vært offentlig tilgjengelige.¹¹ Arkivene med styrereferater og rapporter til AMAP, ACAP og EPPR er tilgjengelige via nettsidene til arbeidsgruppene. Tilgangen til referatene fra SAO-møtene har vært en større utfordring, dette har også forskere opplevd tidligere. Årsaken er at journalføringen av referater fra møtene ikke er komplett fordi forumet tidligere manglet fast sekretariat. Enkelte dokumenter fra da Russland hadde formannskapet er for eksempel utilgjengelige (Tennberg 2000:11). Disse problemene gjelder stort sett dokumenter fra den tidlige fasen i samarbeidet. Jeg har imidlertid fått tilgang til flere referater fra SAO-møtene fra Elena Rowe ved NUPI. Flere referater er også funnet med spesifiserte nettsøk etter pdf-dokumenter i nettsidene til Arktisk Råd og arbeidsgruppene. I tillegg er flere av dokumentene fra Arktisk Råd og arbeidsgruppene journalført av norske myndigheter, og dermed mulig å begjære innsyn i, for eksempel årsrapporter fra AMAP som er sendt til norske miljøvernmyndigheter.

For å sikre reliabilitet ved dokumentanalyse, er det viktig å forsikre seg om at dokumentene er autentiske. For det andre er det viktig å vurdere skjevheter i kildematerialet. Et eksempel på slik skjevhet, kan være å at problemer er over- eller underdrevet i dokumenter. For å hindre skjevhet, er en mulig strategi å bruke dokumenter fra ulike kilder som kan reflektere ulike interesser (McCulloch 2004). Arktisk Råd er som nevnt et konsensusbasert forum, og det skaper utfordringer med skjevhet i kildematerialet. Referatene fra SAO-møtene, altså embetsmannsnivået i forumet, er nøytrale i formen og er ført av landet som på det aktuelle tidspunktet hadde formannskapet i forumet. Eventuelle uenigheter og utfordringer i samarbeidet, er som regel tonet ned i disse referatene.¹² Referatene fra SAO-møtene gir heller ikke et komplett bilde av samarbeidet. Det legges ikke frem referater fra lukkede SAO-møter, og heller ikke fra forhandlingsmøter hvor ministerdeklarasjonene utformes (Vaaja 2010:[epost]). Dokumentene som inneholder mest verdifull informasjon for undersøkelsen, er i flere tilfeller referater og statusrapporter fra arbeidsgruppene i Arktisk Råd. Medlemslandenes representanter i her er ikke diplomater, men forskere og byråkrater som administrerer konkrete prosjekter. Dette kan være en av årsakene til at møtereferatene fra

¹¹ Høsten 2011 ble nettsidene til Arktisk Råd endret, og flere av dokumentene er ikke lenger tilgjengelig elektronisk. Jeg har imidlertid egne kopier av de relevante dokumentene.

¹² Ved for eksempel dissens mellom medlemslandene er det ofte ikke protokollført hvilket land som var uenig.

arbeidsgruppene ofte inneholder mer informasjon og detaljer om samarbeidsproblemer, mangel på åpenhet og andre utfordringer i forumet sammenliknet med referatene fra SAO-møtene.¹³ Opplysninger i dokumenter fra arbeidsgruppene kaster i flere tilfeller et nytt lys over opplysninger i referatene fra SAO-møtene. Ved å sammenlikne dokumenter fra ulike kilder på denne måten, styrkes funnene i analysen.

Som et supplement inngår også observasjoner fra et SAO-møte i Arktisk Råd i analysen. Den 19. til 20. oktober 2010 var jeg tilstede under Arktisk Råds møte i Torshavn på Færøyene, akkreditert som observatør tilhørende den norske delegasjonen. Utenriksdepartementet i Norge ordnet dette. Til tross for at møtet ble betegnet som noe «kjedelig» sammenliknet med tidligere møter i forumet, fordi sakslisten var preget av referatsaker, var det nyttig å se hvordan forumet fungerer i praksis. Jeg fikk også være tilstede under frokostmøtene til den norske delegasjonen, og fikk der tilgang til vurderinger av de andre landenes posisjoner i ulike saker. Under selve møtet var det også interessant å se medlemslandenes posisjoner. På en mottakelse etter møtet første dag, fikk jeg hilst på den russiske SAOen. En skriftlig henvendelse om intervju, ble imidlertid ikke besvart. I løpet av de to dagene møtene pågikk fikk jeg imidlertid uformell kontakt med en rekke personer, og fikk et langt bedre bilde både av hvordan Arktisk Råd fungerer og hvordan Russland engasjerer seg i forumet.

¹³ I forbindelse med case 1 kan følgende eksempel nevnes: I referater fra arbeidsgruppen AMAP heter det at særlig mangel på data fra Russland bidro til at Arktisk Råds olje- og gassutredning ble sterkt forsinket. I referatet fra et senere SAO-møte, er det kun en generell henstilling til alle medlemsland om å levere data tidsnok.

3 Bakgrunn – Arktisk Råd

For 20 år siden, etter den kalde krigens slutt, ble det tatt initiativ til et miljøsamarbeid i Arktis. Samarbeidet ble formalisert da den arktiske miljøvernstrategien AEPS (Arctic Environmental Protection Strategy) ble vedtatt i Rovaniemi i 1991. AEPS var basert på et initiativ fra finske myndigheter for å øke samarbeidet i Arktis. I 1996 ble Arktisk Råd opprettet, og AEPS ble inkludert i det nye forumet. I tillegg til miljø skulle det nye forumet også samarbeide om bærekraftig utvikling. I prinsippet åpnet dette for at de fleste saksfelt av betydning for utviklingen i Arktis kunne innlemmes i samarbeidet. Unntaket er som nevnt tradisjonell forsvars- og sikkerhetspolitikk, som landene i 1996 ble enige om å la ligge utenfor samarbeidet (Bloom 1999; Koivurova & VanderZwaag 2007:123-129).

Tanken om å opprette Arktisk Råd var ikke ny i 1996. Helt siden 80-tallet hadde canadiske myndigheter argumentert for å opprette et råd for de arktiske landene, som skulle behandle flere emner enn AEPS. I 1995 anbefalte Canada at AEPS ble gjort om til en ny internasjonal organisasjon, som ikke bare skulle videreføre programmene som var satt i gang, men også inkludere nye samarbeidsområder. Spesielt USA var motstander av å danne en ny internasjonal organisasjon, men gikk til slutt med på en avtale som ikke var juridisk bindende der Arktisk Råd ble organisert som et forum (Bloom 1999). Resultatet var Ottawa-deklarasjonen, *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*, som ble signert av de åtte arktiske landene 19. september 1996 (Bloom 1999; Scrivener 1999:53). Dokumentet omtaler Arktisk Råd som et forum¹⁴ – «a high level forum» (Arctic Council 1996).

Arktisk Råd styres etter vedtekter som først ble fastsatt under ministermøtet i Iqaluit i Canada i 1998, to år etter opprettelsen (Scrivener 1999). Vedtektene slår fast at alle avgjørelser i forumet og underliggende arbeidsgrupper skal fattes ved konsensus (Arctic Council 1998a). Rent praktisk foregår arbeidet i forumet på tre nivåer: ministernivå, såkalt SAO-nivå (embetsmannsnivå) og arbeidsgruppenivå. Under følger en gjennomgang av nivåene.

Forumets høyeste beslutningsnivå er ministermøter, som vanligvis arrangeres hvert andre år. I starten av samarbeidet var det en tendens til at medlemslandene kun var representert med embetspersoner på disse møtene, men de siste årene har landene i stadig større grad vært representert på ministernivå. Ved det siste ministermøtet i Nuuk på Grønland, deltok for

¹⁴ Andre kjente eksempler på slike internasjonale forum er OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe) og G8, gruppen av de åtte viktigste industrialiserte landene i verden (Bloom 1999).

eksempel både Russlands utenriksminister Sergej Lavrov og USAs utenriksminister Hillary Clinton. Deklarasjonene fra ministermøtene er de viktigste styringsdokumentene til Arktisk Råd. Her signaliserer medlemslandene hvordan de vil at forumet skal utvikles (Young 2011:333). Alt arbeid i forumet og i arbeidsgruppene må ha et klart mandat fra ministermøtene. Forslag til prosjekter kan bli utarbeidet av SAOene for at de senere skal bli fremlagt for ministerne, men SAOene kan ikke sette i verk prosjektene på egenhånd (Bloom 1999:718; Haavisto 2001:26). Deklarasjonene er også sentrale kilder i denne oppgaven.

Mellom ministermøtene blir forumet styrt av såkalte SAOer (Senior Arctic Officials), som er medlemslandenes representanter på embetsmanns nivå. Representantene har som regel status som ambassadører. SAOene møtes minst to ganger i året, og de styrer arbeidet i forumets underliggende organer, som for eksempel arbeidsgruppene. SAOene fungerer som bindeledd mellom det politiske ministernivået og arbeidsgruppenivået. Den ene veien gir SAOene anvisninger til arbeidsgruppene ut fra ministrenes politiske signaler, og den andre veien får ministrene råd fra arbeidsgruppene.

De seks arbeidsgruppene utgjør det laveste nivået i Arktisk Råd. Her foregår det praktiske arbeidet til forumet, og arbeidsgruppene blir karakterisert som selve motoren i Arktisk Råd (Stokke 2010). Fire av arbeidsgruppene ble opprettet under AEPS-samarbeidet, og disse ble tatt inn i Arktisk Råd fra oppstarten i 1996. Etter 1996 er ytterligere to arbeidsgrupper dannet (Bloom 1999; Koivurova 2010:147). På grunn av sin sentrale rolle har arbeidsgruppene vært i sentrum i en tidligere studie av endringer i samarbeidet i Arktisk Råd (Koivurova 2010:148). Også mye av denne undersøkelsen er konsentrert rundt gjennomføringen av prosjekter i arbeidsgruppene i forbindelse med de tre casene. Arbeidsgruppene som er mest relevant for denne oppgaven er: The Arctic Monitoring and Assessment Program (AMAP), som utfører miljøovervåkning i Arktis; ACAP (Arctic Contaminants Action Program), som arbeider med utslippskilder til miljøgifter og The Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR), som samarbeider om ulykkesberedskap og krisehåndtering i Arktis.¹⁵ I arbeidsgruppene deltar hovedsakelig representanter for medlemslandenes tilsynsorganer, ulike forvaltningsorgan og forskningsinstitusjoner (Koivurova & VanderZwaag 2007:137). For eksempel har Norge representanter fra Kystverket, Klima- og forurensingsdirektoratet og

¹⁵ I tillegg har forumet følgende arbeidsgrupper: i) The Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), som koordinerer forskning og anbefalinger om forvaltning av flora og fauna i Arktis. ii) Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), som blant annet har samarbeidet om å anbefale felles miljøkrav til IMO (FNs sjøfartsorganisasjon) for skipsfart i Arktis. iii) SDWG (Sustainable Development Working Group), som jobber med prosjekter innenfor bærekraftig utvikling i Arktis.

Norsk polarinstitutt. Russland stiller for eksempel med representanter fra ministeriet for sivil beredskap (EMERCOM). Arbeidsgruppenes bidrag til forumet kan grovt sett deles i to: konkrete prosjekter og kunnskapsspredning gjennom utredninger. For eksempel står Arktisk Råd gjennom arbeidsgruppen AMAP bak flere kjente publikasjoner om miljøsituasjonen i Arktis (Young 2009a:433).

Prosjektene under Arktisk Råd blir frivillig finansiert av medlemslandene. Det norske miljøverndepartementet finansierer for eksempel sekretariatet til arbeidsgruppen AMAP. Organisasjoner som representerer urbefolkninger i Arktis har forholdsvis stor innflytelse i forumet. Fire slike organisasjoner har fått status som permanente deltakere – «permanent participants». Disse organisasjonene har ikke stemmerett, men deltar ellers på lik måte som de åtte landene. En slik tett integrering av NGOer i et mellomstatlig forum er relativt sjeldent (Bloom 1999).

3.1 Medlemslandenes syn på Arktisk Råd

Etter hvert har flere av medlemslandene i Arktisk Råd publisert egne strategidokumenter for Arktis, og i disse kommer landenes oppfatning av forumets rolle frem. Arktisk Råd har en sentral plass i USAs strategidokument *Arctic Region Policy*, som ble offentliggjort i januar 2009. Dette til tross for at USA mener at forumets mandat ikke bør utvides. USA mener også at Arktisk Råd ikke bør utvikles i retning av en formell internasjonal organisasjon, særlig ikke en organisasjon med fastsatte økonomiske bidrag, ifølge dokumentet (White House 2009).

Arktisk Råd har også en fremtredende plass i Canadas strategidokument *Statement on Canada's Arctic Foreign Policy*. Her slås det fast at Arktisk Råd er det ledende forumet for samarbeid i Arktis. Canada går i motsetning til USA inn for å styrke forumet, og gjøre det mer organisasjonsliknende. Landet ønsker også at Arktisk Råd i større grad skal være et politisk organ og utarbeide retningslinjer og styringsinstrumenter, slik som for eksempel avtalen om søk og redning (DFAIT 2010).

I den norske regjeringens nordområdestrategi fra 2006, fremgår det at Norge skal utnytte formannskapet i Arktisk Råd til å forankre landets nordområdepolitikk. Arktisk Råd er nevnt en rekke ganger i dokumentet, som også henviser til flere av rapportene fra forumets arbeidsgrupper, som for eksempel klimarapporten *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA) (UD 2006). Finlands arktiske strategi slår fast at Arktisk Råd er det fremste

samarbeidsforumet for Arktis. Finske myndigheter vil at dette skal fortsette, og de ønsker ikke at de fem arktiske kyststatene skal ta over denne rollen.¹⁶ Strategien taler for å styrke forumet, og sikre en mer forutsigbar finansiering (Prime Minister's Office 2010). Også Danmark mener Arktisk Råd er det fremste samarbeidsorganet i Arktis. Danske myndigheter mener videre at forumet må utvikle seg fra en «decision-shaping organisation» til en beslutningstakende organisasjon (Dansk UD 2011:52). Svenske myndigheter ønsker å styrke forumet både institusjonelt og politisk. De ønsker også å utvide rådets mandat til å omfatte «felles sikkerhet», uten at dette blir ytterligere utdypet (Utrikesdepartementet 2011:15).

Det utenrikspolitiske konseptet som russiske myndigheter offentliggjorde i 2008, nevner ikke Arktisk Råd (MFA 2008a). Samme året offentliggjorde imidlertid det russiske sikkerhetsrådet et nytt strategidokument for Arktis. Her nevnes bare Arktisk Råd en gang, men det slås fast at Russland vil styrke samarbeidet mellom landene i regionen gjennom Arktisk Råd. Russiske myndigheter vil også bruke forumet for å fremme samarbeid om effektiv forvaltning av naturressurser og miljøvern i Arktis, ifølge dokumentet (SCRF 2008:3). Også i Russlands strategidokument for Arktis fra 2001, het det at Arktisk Råd skal brukes for å fremme godt naboskap med de andre arktiske landene (MFA 2001:9).

3.2 Russland i Arktisk Råd – et overblikk

Russlands rolle i Arktisk Råd de tre første årene, fra 1996 til 1999, blir beskrevet som passiv (Elvestad 1999:145). Fra denne perioden finnes få tegn til aktivitet fra landet i forumets referater. Til tross for at Russland blir beskrevet som en arktisk stormakt, bidro heller ikke landet med ressurser til Arktisk Råd i dette tidsrommet. Imidlertid motarbeidet heller ikke Russland samarbeidet, ifølge Elvestad. Landet stilte seg positivt til opprettelsen av Arktisk Råd, og støttet også en utvidelse av forumets dagsorden. Den passive rollen i starten, forklares med at arktisk politikk på slutten av 90-tallet havnet i skyggen av blant annet den økonomiske krisen i landet (Elvestad 1999:145). En viktig drivkraft for Russlands engasjement i Arktisk Råd på 90-tallet skal ha vært utsiktene til vestlig økonomisk hjelp. For eksempel var flere av Arktisk Råds miljøprosjekter i Russland på 90-tallet hovedsakelig finansiert av de andre medlemslandene. Vendepunktet i Russlands engasjement kom i 1999, ifølge Rowe. Da

¹⁶ A5 versus A8: Det har vært en diskusjon rundt hvorvidt møtevirksomheten mellom de fem arktiske kyststatene (Russland, Canada, USA, Danmark og Norge) kan undergrave samarbeidet mellom de åtte medlemslandene i Arktisk Råd. EU, foruten Island, Sverige Finland, samt representanter for arktiske urfolk har vært kritiske til møtene mellom de arktiske kyststatene, som startet i Ilulissat i 2008 (Stokke 2010).

president Vladimir Putin styrket sentralmakten, og landets økonomi bedret seg etter år 2000, ble landet mer aktivt i forumet og begynte å bidra mer til prosjektene i Russland (Oldberg 2011:52; Rowe 2009b). I perioden 2004 til 2006 hadde Russland formannskapet i Arktisk Råd. Ambassadør Vitaly Churkin var da formann i forumet. Churkin ble senere utnevnt til Russlands FN-ambassadør i 2006. At russiske myndigheter valgte en såpass fremstående person til forumet, kan tyde på at formannskapet hadde høy prioritet i det russiske utenriksdepartementet. Likevel hevder flere av Rowes informanter at det var lite substans og fremgang i forumet under det russiske formannskapet, til tross for velorganiserte møter (Rowe 2009b:146).

Russlands prioriteringer i Arktisk Råd skiller seg på et område fra de andre medlemslandene. Russiske myndigheter ønsker økt fokus på utvikling av Arktis i forumet – i tillegg til den tradisjonelle satsingen på miljø. Da Arktisk Råd ble opprettet i 1996, ble samarbeidet utvidet til å også omfatte bærekraftig utvikling, herunder økonomisk og sosial utvikling (Arctic Council 1996). Allerede i 1999 uttrykte formannen i Russlands statlige komité for nordområdene (GosKomSever) et ønske om flere prosjekter fra forumet som fokuserte på mennesker i nord (Arctic Council 1999). Da hadde allerede arbeidsgruppen SDWG diskutert å bidra med humanitær hjelp til innbyggere i Nord-Russland, som følge av den russiske finanskrisen i 1998. Det russiske engasjementet for økonomisk utvikling i Arktis, kan delvis forklares med at Russland, som det eneste av medlemslandene i Arktisk Råd, har forholdsvis store bosetninger i Arktis (Rowe 2009b). Økonomisk og sosial utvikling var også hovedsatsingsområdene for det russiske formannskapet i forumet fra 2004 til 2006. I det russiske formannskapsprogrammet kommer det frem at Russland mente den sosiale dimensjonen og spesielt økonomiske temaer var kommet i skyggen av miljøetsatsingen til Arktisk Råd: «Yet, it is obviously true that the social dimension and especially the economic line of the Arctic cooperation still lag behind in the Arctic Council activities compared to the environmental component» (Russian Chairmanship 2004:1). Under et møte med Føderasjonsrådet, overhuset i den russiske nasjonalforsamlingen i 2005, kommenterte Lavrov prioriteringene i det russiske formannskapet ytterligere. Russland ønsket å fortsette det tradisjonelle miljøsam arbeidet, men de ønsket også å fremme russiske interesser som økonomisk utvikling i Nord-Russland i forumet, ifølge Lavrov. På spørsmål fra en av representantene i Føderasjonsrådet, svarte Lavrov at Russlands interesser på dette feltet skiller seg fra de andre medlemslandene. De andre medlemslandene er stort sett kun bekymret for miljøet i Arktis, mens Russlands førsteprioritering er økonomisk utvikling (MFA 2005).

Russlands engasjement i Arktisk Råd skiller seg også i form fra de andre medlemslandene, ifølge Rowe. Ingen andre medlemsland legger så stor vekt på dokumenter og regelverk, fremfor praktisk samarbeid i prosjekter. Praksisen kan tyde på at det er en spesiell russisk tilnærming for å håndtere samarbeid i Arktisk Råd når dette kan tenkes å berøre strategiske emner. I forumet har dette kommet til uttrykk gjennom EMERCOMs (det russiske departementet for sivil beredskap) engasjement for en bindende redningsavtale (Rowe 2009b:150).

Russland er også motstandere av å åpne Arktisk Råd for andre aktører enn de arktiske statene. Det har ikke alltid vært slik. Under et SAO-møte i Washington i 1999 mente Russlands representant at Arktisk Råd burde samarbeide med EUs nordlige dimensjon (Northern Dimension). Forumet kunne bli «EUs vindu til Arktis», ifølge den russiske SAO-en Alexandre A. Ignatiev (Arctic Council 1999). Frem mot Russlands formannskap ble synet på EUs rolle i Arktis endret. Utenriksminister Lavrov uttalte seg i 2005 kritisk til EUs rolle i Arktis, i et møte med det russiske Føderasjonsrådet: «The only thing that we would not like is to see the European Union's Northern Dimension become a dominant framework for our entire Northern and Arctic cooperation with foreign countries» (MFA 2005). Som nevnt innledningsvis, ønsker både Kina og EU plass som faste observatører i forumet (Koivurova et al. 2011; Young 2009a). Russland har markert seg som motstander av dette (Oldberg 2011:37). Argumentet fra den norske siden er at hvis man ikke slipper til sterke aktører i forumet, så finner de en annen arena, og Arktisk Råd vil med dette gjøre seg mindre relevant.¹⁷

Rowe konkluderer i en analyse fra 2009 med at økt geopolitiseringen i nord og en mer selvsikker russisk utenrikspolitikk, ikke har påvirket Russlands engasjement i Arktisk Råd i nevneverdig grad. Bortsett fra økte økonomiske bidrag og økt deltakelse, er det liten utvikling i engasjementet siden 1999. Landet foretrekker i likhet med de fleste andre medlemslandene at forumet fortsatt skal holde seg til «low politics». Russland har ikke forsøkt å utvide forumets mandat for å håndtere politiske eller rettslige saksfelt i Arktisk, som avgrensning av de økonomiske sonene i polhavet. Landet har heller ikke komplisert arbeidet i forumet, for å nå andre mål, ifølge Rowe. Hun argumenterer også for at et økende skille mellom et åpent og lukket nord i Russland ikke har påvirket Arktisk Råd i nevneverdig grad. Ifølge Rowe har det bare skjedd to endringer i landets engasjement, etter skiftet fra Jeltsins til Putins administrasjon: For det første kan mandatet til enkelte av landets representanter i Arktisk Råd

¹⁷ Opplysningene i avsnittet er basert på observasjoner fra SAO-møtet i Arktisk Råd 19. – 20. oktober 2010 i Torshavn, Færøylene.

ha krympet som følge av sentraliseringen av makt i presidentadministrasjonen på bekostning av andre myndighetsorganer. For det andre kan enkelte emner som tidligere var «low politics», for eksempel miljøsamarbeid, ha fått en viss strategisk betydning (Rowe 2009b:152).

Rowes funn er et nyttig bakteppe for undersøkelsen i denne oppgaven. Der Rowe ser på bredden i det russiske engasjementet, går imidlertid denne oppgaven kun i dybden på noen få utvalgte case. Analysen i denne oppgaven skiller seg også fra Rowes ved at den i større grad bruker skriftlige kilder fra arbeidsgruppene i tillegg til dokumenter fra SAO-nivået i Arktisk Råd. Rowes analyse av Russlands engasjement i Arktisk Råd strekker seg frem til 2006, mens denne undersøkelsen strekker seg frem til 2011. I den neste delen av oppgaven presenteres de tre casene av Russlands engasjement i Arktisk Råd, før de fortløpende analyseres. Til slutt vurderes de tre casene i sammenheng.

4 Russlands engasjement – empiri og analyse

Etter det generelle overblikket over Arktisk Råd og Russlands engasjement i forumet i forrige kapittel, tar nå oppgaven for seg Russlands engasjement innenfor tre ulike saksfelt i samarbeidet. I dette kapitlet presenteres først casen og Russlands engasjement innenfor dette. Under hver case identifiseres deretter atferd og talehandlinger fra russiske aktører som indikerer *forsøk på desikkerhetisering* eller *forsøk på resikkerhetisering*.

4.1 Case 1 – AMAPs olje- og gassutredning

Denne casen omhandler Russlands håndtering av Arktisk Råds olje- og gassutredning – *Arctic Oil and Gas Assessment*. Utredningen er blant de viktigste publikasjonene til forumet. Tidsperspektivet for casen er fra utredningen ble foreslått av arbeidsgruppen AMAP i 2002, og frem til to vitenskaplige rapporter ble publisert i desember 2010. Mest sentralt i undersøkelsen er russiske aktørers håndtering av utredningen da Russland hadde formannskapet i Arktisk Råd i perioden 2004 til 2006.

Arktis blir sett på som et lovende fremtidig område for utvinning av olje og gass. Dette har implikasjoner for både Russland og Arktisk Råd. Naturressursene gjør at Arktis har en sentral strategisk betydning for Russland. Som påpekt i innledningen har president Medvedev sagt at landets fremste interesse i Arktis, er å utvikle området til landets fremtidige ressursbase (Medvedev 2008). Russlands strategidokument for Arktis slår fast det samme (SCRF 2008). Også Russlands nasjonale sikkerhetsstrategi frem til år 2020 slår fast at landets energiresurser i Arktis har strategisk betydning for landet (Zysk 2010a:105). Samtidig innser russiske aktører at de er avhengig av internasjonalt samarbeid for å utnytte sine petroleumsressurser, særlig offshore (Moe & Rowe 2009). Et eksempel på dette er avtalen russiske Gazprom har inngått med norske Statoil og franske Total om utvikling av Sjøtokmanfeltet i Barentshavet.

Samarbeidet i Arktisk Råd om petroleumsvirksomhet i Arktis har hovedsakelig hatt et miljøperspektiv. I Inari-deklarasjonen¹⁸ fra 2002 anerkjente medlemslandene at miljøet i

¹⁸ Deklarasjonen ble undertegnet på Arktisk Råds ministtermøte i Inari i Finland 8. oktober 2002. Møtet markerte slutten på det finske formannskapet i forumet.

Arktis kan påvirkes av utvinning av olje, gass og mineraler, og at det er viktig å sikre en ansvarlig utnyttelse av disse ressursene. For å møte utfordringene fra økt petroleumsvirksomhet i Arktis, har forumet vedtatt flere ikke-bindende anbefalinger, såkalte «guidelines» for å påvirke nasjonale myndigheter og industrielle aktører. Et eksempel er *Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines*, fra arbeidsgruppen PAME i 2002. Offerdal har undersøkt hvor forberedt Arktisk Råd er på miljøutfordringer fra økt petroleumsvirksomhet i nord i et bokkapittel. Her konkluderer hun med at Arktisk Råd står forholdsvis svakt, fordi andre internasjonale regimer står for en sterkere regulering av olje- og gassvirksomhet i Arktis. Den viktigste rollen til forumet, er imidlertid kunnskapsproduksjon og agendasetting om konsekvensene av olje- og gassvirksomhet, ifølge Offerdal. Hun fremhever at olje- og gassutredningen, som denne casen omhandler, er det viktigste og mest lovende arbeidet som Arktisk Råd har gjennomført innenfor dette saksfeltet (Offerdal 2007).

Arbeidet med en ny olje- og gassutredning startet i 2002 i AMAP, og prosjektet ble etter hvert en av arbeidsgruppens mest prioriterte oppgaver. Arktisk Råd publiserte gjennom AMAP en utredning av olje- og gassvirksomhet i Arktis allerede i 1997,¹⁹ men arbeidsgruppen mente at det var behov for en oppdatering på grunn av store endringer. Siden 1997 var oppmerksomheten rundt petroleumsressursene i Arktis økt kraftig. I AMAPs forslag til arbeidsplan fra 2002, som skulle godkjennes av SAOene, var prosjektet med en ny olje- og gassutredning ett av to prioriterte utredningsarbeid (AMAP 2002). Planen om å levere en ny olje- og gassutredning i 2006 ble godkjent av medlemslandene under det påfølgende SAO-møtet i mai 2002, ifølge referatet (Arctic Council 2002). Enkelte medlemsland ønsket imidlertid at utredningen ikke bare skulle omfatte ulemper, men også fordeler ved petroleumsvirksomhet i Arktis. Derfor skulle utredningen også fokusere på mer enn miljø, vedtok medlemslandene på SAO-møtet i april 2003 (Arctic Council 2003:3). Dette var et ønske fra USAs representant i Arktisk Råd, går det frem av et møtereftrat fra AMAP (2003a). Offerdal beskriver at USA opprinnelig var motstander av prosjektet, men endret holdning da flere emner enn miljø ble inkludert (Offerdal 2007). Formålet med utredningen ble endret til å kartlegge sosiale og økonomiske konsekvenser; helse- og miljøkonsekvenser av olje- og gassvirksomhet i Arktis. Historisk utvikling, dagens situasjon og fremtidige prognoser skulle beskrives, fremgår det av utredningen selv (AMAP 2010).

¹⁹ Et kapittel i *Arctic Pollution Issues*, publisert i 1997, har tittelen *Petroleum Hydrocarbons*.

I mai 2003 ble det klart at Russland, USA og Norge sammen skulle lede arbeidet med prosjektet. I arbeidet med utredningen vektla AMAP å komme i kontakt med relevante aktører. I Russlands var det blant annet selskapene Gazprom og Yukos, samt statlige myndigheter, som Ministeriet for naturressurser og Ministeriet for økonomisk utvikling og handel (AMAP 2003a:39). Våren 2004 var imidlertid ikke Russland lenger med i ledelsen av utredningen. Da AMAP møttes i Oslo i april 2004 unnskyldte Russlands representant i arbeidsgruppen manglende russisk deltakelse i initiativet, fremgår det av møtereferatet. Russlands representant utpekte videre en representant fra det russiske selskapet Gazprom som skulle være en av hovedforfatterne av flere kapitler i olje- og gassutredningen. Under møtet ble det også opplyst at alle relevante russiske departementer var kontaktet for å bidra i utredningen, ifølge møtereferatet (AMAP 2004).

Under ministermøtet i Reykjavik i oktober 2004, ba de åtte medlemslandene arbeidsgruppen AMAP om å ha olje- og gassutredningen klar til det neste ministermøtet i Arktisk Råd høsten 2006. Anmodningen ble nedfelt i Reykjavik-deklarasjonen, som ble underskrevet av Russlands utenriksminister Sergej Lavrov og representanter fra de andre landene (Arctic Council 2004c). Prosjektet var dermed tilsynelatende forankret på høyt politisk hold i Russland og i de andre medlemslandene. Lavrov støttet også prosjektet på en pressekonferanse etter møtet:

It is exceptionally important to ensure the carrying out of further coordinated measures to protect, preserve and restore the Arctic environment. We lay special emphasis on the preparation of an Arctic Hydrocarbon Development Prospects and Impacts Report, one of the principal documents of the Arctic Council Ministerial Meeting of 2006 (MFA 2004).

Russland tok over formannskapet i Arktisk Råd etter ministermøtet i Reykjavik. I programmet for det russiske formannskapet het det at olje- og gassutredningen var et av de viktigste dokumentene som skulle legges frem på neste ministermøte, og tilsynelatende var arbeidet med utredningen høyt prioritert:

The Chairmanship will pay increased attention to the preparation of the AMAP's Oil and Gas Assessment - one of main documents for the 2006 Ministerial session of the Arctic Council. In this connection, the Chairmanship attaches great importance to the preparation and holding in Russia in 2005 of an international symposium on prospects for and consequences of the exploration and development of oil and gas resources in the Arctic (Russian Chairmanship 2004:4).

Denne prioriteringen av prosjektet under det russisk formannskapet i forumet skulle imidlertid vise seg å ikke være en garanti for at samarbeidet med Russland rundt olje- og gassutredningen gikk etter planen i Arktisk Råd.

Et av de mest sentrale kapitlene i olje- og gassutredningen, som dannet grunnlaget for innholdet i flere andre kapitler, skulle inneholde en detaljert oversikt over eksisterende og planlagt olje- og gassvirksomhet i Arktis. Ekspertene fra USA og Russland skulle skrive kapitlet sammen. En av hovedforfatterne var en avdelingsleder i russiske Gazprom. Kapitlet skulle inneholde en oversikt over seismiske undersøkelser, boreundersøkelser samt olje- og gassproduksjon i Arktis. Målet var å «(...) to present overview statistical information (at a non-sensitive level of detail) that provides a picture of past, present and future (to 2015) oil/gas development activities» (AMAP 2006a:3). Selv om arbeidsgruppen understreket at opplysningene skulle være på et ikke-sensitivt nivå, fikk AMAP store problemer med å skaffe disse og andre opplysninger fra Russland til utredningen.

Lederne for utredningen ga på et møte i AMAP i februar 2005 uttrykk for at de fryktet at manglende informasjon fra spesielt Russland, kunne sette utredningen på spill:

Lack of information from Russia, as a major player in the Arctic oil and gas activities, but also for some other countries for certain parts of the assessment, could compromise the assessment if this issue is not resolved in the near future (AMAP 2005b:5).

Lederen for AMAP ba prosjektledelsen om å lage en detaljert oversikt over hvilke opplysninger som manglet. Planen var fortsatt at alt arbeidet skulle være ferdig til februar 2006. USAs representant understreket betydningen av at de ble ferdige til ministermøtet i 2006, ifølge møtereferatet. Russlands representant i arbeidsgruppen minnet om at det også var andre land som ikke hadde levert informasjon. Han minnet også om at det var representanten for Gazprom som var ansvarlig for å fremskaffe data om russisk olje- og gassvirksomhet i Arktis (AMAP 2005b).

På høyere nivå i forumet, uttrykket samtidig Russland fortsatt støtte til prosjektet: I april 2005, på det neste SAO-møtet i Arktisk Råd, gjorde AMAPs formann John Calder rede for status for prosjektet og han ba om økt russisk deltakelse. Russlands SAO Vitaly Churkin var en av dem som uttrykte tilfredshet over arbeidet til AMAP, og forsikret om videre støtte, ifølge referatet (Arctic Council 2005b:3).

I september 2005 oppsummerte lederne for utredningen status på ny. Et av hovedproblemene var fremdeles mangel på opplysninger fra Russland. Ifølge prosjektledelsen utgjorde dette «the major gap» for å få ferdig oversikten over omfanget av olje- og gassvirksomhet i Arktis. Dette kan tyde på at Gazproms representant i prosjektet ikke hadde klart å følge opp. Prosjektet manglet også informasjon fra Russland om forurensing og ulykker i russisk olje- og gassektor i Arktis. «They also identified the general lack of information from Russia as a critical gap owing to the large area covered by Russia and the magnitude of Russian oil and gas activities in the Arctic», heter det i møtoreferatet (AMAP 2005a:8). Russlands representant i AMAP informerte om at det allerede var arrangert et møte mellom AMAP, den russiske formannen i Arktisk Råd samt relevante russiske departementer og det russiske vitenskapsakademiet for å forsøke å få til en løsning. Partene ble der enige om å starte en prosess for å legge til rette for innsyn, ifølge referatet (AMAP 2005a:7-8). Allerede høsten 2005 begynte altså ledelsen i AMAP å frykte for at olje- og gassutredningen ikke skulle bli ferdig til ministermøtet i Russland i oktober 2006, selv om de manglende dataene raskt ble levert. Medlemslandenes representanter i AMAP var enige i at situasjonen tilsa at dette måtte rapporteres videre til SAO-møtet, som er det høyeste nivået i Arktisk Råd utenom ministermøtene. I referatet fra det påfølgende SAO-møtet i oktober 2005, ble imidlertid forsinkelsen kun nevnt i en bisetning uten at noe konkret land ble nevnt: «The meeting (...) underlined the hope that all the national contributions would be in place in time» (Arctic Council 2005a:3). Referatet ble ført av det russiske formannskapet. Ønsket fra ambassadørene (SAOene) ble imidlertid ikke tatt til følge, og forsinkelsene fortsatte.

I april 2006 diskuterte AMAP muligheten for å levere utredningen uten opplysninger om russisk olje- og gassvirksomhet. Arbeidsgruppen henviste til at AMAP tidligere hadde levert utredninger uten data fra både Russland og Alaska. Løsningen ble imidlertid avslått denne gangen. Opplysningene fra Russland ble vurdert til å være så sentrale for utredningens kredibilitet, at de ikke kunne utelates, ifølge møtoreferatet. «However, the lack of Russian information is very critical to this report as Russian territory is a large part of the Arctic and two thirds of the oil and gas activities occur there» (AMAP 2006b:16).

Under et møte i arbeidsgruppen AMAP i juni 2006, fire måneder før ministermøtet, måtte Russlands representant i arbeidsgruppen, Yuri Tsaturov, gjenta hvorfor forsøkene på å få innsyn i opplysninger om russisk olje- og gassvirksomhet i Arktis delvis hadde mislyktes. Årsaken var nasjonale regler for tilgang til informasjon, ifølge møtoreferatet (AMAP 2006c):

Yuri Tsaturov (Russia) reiterated that Russia had attempted to deliver the information requested through implementing various solutions, but where this had not been possible it was due to national regulations restricting access to information (AMAP 2006c:5).

Før ministermøtet i Salekhard høsten 2006, som skulle avslutte det russiske formannskapet, ble det klart at leveringen av olje- og gassutredningen var forsinket og at man ikke ville klare å følge anmodningen i Reykjavik-deklarasjonen. SAOene skrev i en rapport til ministermøtet at utredningen skulle være ferdig til 2007 eller 2008 (Arctic Council 2006a). Noe frustrasjon over håndteringen av dette prosjektet kom til uttrykk i fremdriftsrapporten som AMAP leverte til ministerne, selv om arbeidsgruppen ikke nevner enkeltland. I rapporten ba AMAP ministerne og ambassadørene sørge for at ekspertene som skal gjennomføre prosjektene som Arktisk Råd etterspør, får tilstrekkelig med støtte fra sitt eget land (AMAP 2006d).

Another reason for the delay is the difficulties that were experienced in securing the involvement of key experts from some countries. AMAP would like to draw the attention of the SAOs to the increasing problems that are being experienced in ensuring that relevant experts have the opportunity and necessary support from their countries to contribute to assessment activities requested by SAOs and Ministers, and consider options to improve this situation (AMAP 2006d:2).

Utredningen var som sagt ikke klar til ministermøtet i Salekhard. I ministerdeklarasjonen fra møtet heter det bare at man anerkjenner arbeidet til medlemslandene og at man er takknemlig for deres bidrag til forberedelsene av utredningen, som skulle publiseres i 2007: «Recognize the efforts of the Arctic countries and note with appreciation their contributions to the preparation of the scientific assessment report on oil and gas activities in the Arctic and the overview report to be released in 2007» (Arctic Council 2006b). Under en tale på møtet innrømmet Sergej Lavrov at ikke alt hadde gått som det skulle. «Of course, not everything turned out the way we wanted» (Lavrov 2006). Hvorvidt dette gjaldt olje- og gassutredningen, er uvisst, den ble ikke nevnt i talen. Utenriksministeren la imidlertid vekt på at Russland ved siden av Arktisk Råds tradisjonelle satsing på miljø, også hadde satset på sosial og økonomisk utvikling i Arktis. Lavrov trakk også frem at man under det russiske formannskapet var blitt enige om at forumet skulle utvikle en såkalt energidimensjon, for å fremme samarbeid om bærekraftig olje- og gassvirksomhet i Arktis. «As an undertaking for the future, we have agreed to launch a new, energy, dimension of the Council. The aim is to ensure sustainable oil and gas production in the Arctic zone» (Lavrov 2006). I Salekhard-deklarasjonen fra 2006 het det at energi var en viktig del av samarbeidet i Arktisk Råd (Arctic Council 2006b). I 2008 slo

også Russland fast, i landets strategidokument for Arktis, at landet skal samarbeide om forvaltningen av naturressurser i nord gjennom Arktisk Råd (SCRF 2008:3).

Til tross for disse politiske signalene om økt samarbeid rundt petroleumsvirksomhet, skapte Russland betydelige utfordringer for Arktisk Råd i forbindelse med olje- og gassutredningen, som var et konkret prosjekt innenfor dette saksfeltet. Statens forurensingstilsyn (SFT) i Norge skrev følgende om prosjektet i årsrapporten om miljøsamarbeidet med Russland for 2006: «Rapporten skulle ha vært presentert på ministermøtet i 2006, men er utsatt til vår 2007 bl.a. pga. vansker med å få enkelte land (særsilt Russland) til å levere data og utvidet faglig innhold» (SFT 2006:20). Måloppnåelsen for prosjektet i 2006 ble vurdert som følgende av SFT i årsrapporten: «Noe mer data ble innhentet fra Russisk (sic) side, men dessverre langt fra så mye vi hadde håpet.» Etter ministermøtet i 2006 fikk AMAP imidlertid tilgang til flere av de etterspurte opplysningene fra Russland, men på langt nær alt.

I et intervju med Dag og Tid i mars 2007, kommenterte direktøren for AMAP, Lars-Otto Reiersen problemene: «Forskersamarbeidet med Russland er mer restriktivt nå enn for noen år siden», uttalte han. Ifølge Reiersen, var samarbeidet med Russland om utredningen preget av kommunikasjonsproblemer. Russiske eksperter skal ved enkelte anledninger ikke ha kommet på møter i forbindelse med utredningen, ifølge intervjuet med Reiersen (Dag og tid 2007).

Oljeindustrien er viktig i Russland. Visse russiske myndigheter har vært varsomme med å gi ut for mye data for tidlig. De ville se nærmere på hva de ville gi fra seg, for å ikke vise frem til andre hva de holder på med. Det har vært et problem (Dag og tid 2007).

Ifølge Reiersen kan dataene ha blitt holdt tilbake fordi de var politisk sensitive med tanke på potensielle konflikter mellom sentrale myndigheter og urbefolkninger i russisk Arktis. «Det er tydelig at visse data har vært klassifisert som sensitive, men dette er jo data som er tilgjengelige i de vestlige landene» (Dag og tid 2007). Påstandene til Reiersen blir også underbygget av Elena Rowe og Kristine Offerdal. Rowe gjengir en russisk informant som mener problemene med å fremskaffe opplysninger til olje- og gassutredningen skyldtes at det var vanskelig å få informasjonen fra private olje- og gasselskaper. Ifølge andre informanter som Rowe gjengir, ble denne informasjonen vurdert til å være gradert. Det siste stemmer med funnene i dokumentene i denne undersøkelsen. Ifølge en norsk informant, som Rowe gjengir, ble miljøproblemer generelt håndtert mer strategisk av Russland og var mindre åpent for internasjonalt samarbeid etter år 2000 enn på 1990-tallet. Rowe bruker håndteringen av olje- og gassutredningen som et eksempel på at skillet mellom «high politics» og «low politics» i

Russland skapte utfordringer for samarbeidet i Arktisk Råd (Rowe 2009b:150). Offerdal beskriver også at mangel på opplysninger fra Russland var hovedutfordringen i arbeidet med olje- og gassutredningen. Ifølge en av Offerdals informanter var det for tre eller fire år siden (kapitlet ble publisert i 2007) få problemer med å skaffe disse opplysningene fra Russland, mens det senere var en økende tendens til at alt måtte klareres fra toppen av administrasjonen i det russiske ministeriet for naturressurser. Offerdal antyder også at manglende russisk interesse for miljøproblemer ved olje- og gassvirksomhet, kan være en annen årsak (Offerdal 2007). Det må her understrekes at både kapitlet til Rowe og Offerdal kun går inn på utredningen i korte trekk, uten å beskrive prosessen rundt den, slik som det er gjort i denne undersøkelsen.

Først 18. januar 2008, ble deler av den prestisjetunge olje- og gassutredningen offentliggjort under nordområdekonferansen Arctic Frontiers i Tromsø. Heller ikke da skjedde det uten problemer, men denne gangen var det ikke Russland som skapte dem. AMAP-formannen John Calder kunne da ikke legge frem 64 konkrete tiltak de anbefalte myndighetene å gjennomføre for å sikre en tryggere og mer miljøvennlig olje- og gassvirksomhet i Arktis (Nordlys 2008b; NTB 2008). Årsaken var at medlemslandene under et SAO-møte ikke var blitt enige i hvorvidt anbefalingene i rapporten skulle offentliggjøres (Arctic Council 2007). I møtoreferatet fremgår det ikke hvilke medlemsland som stoppet anbefalingene, men ifølge flere medier var det USA og Sverige. I internasjonale medier ble USA beskyldt for å forsøke å sensurere utredningen (Der Spiegel 2008; The Independent 2008). I Der Spiegel kommenterte også AMAP-formannen at de hadde fått svært lite informasjon om oljeutslipp i Arktis fra russiske oljeselskaper. Russland hadde imidlertid ikke protestert mot offentliggjøring av anbefalingene. I Nordlys uttalte rektor Jarle Aarbakke ved Universitetet i Tromsø at det var verdt å merke seg at Russland sluttet seg til anbefalingene i rapporten, mens Sverige var uenig (Nordlys 2008a).

AMAP varslet under SAO-møtet på Færøyene i oktober 2010 at publiseringen av de vitenskaplige rapportene til olje- og gassutredningen ble ytterligere forsinket.²⁰ To av de vitenskaplige rapportene ble først publisert i desember 2010. I de publiserte rapportene fremgår det at flere opplysninger om russisk olje- og gassvirksomhet i Arktis var utilgjengelige eller hemmelige. Alle land bortsett fra Russland, delte data om omfanget av seismiske undersøkelser i Arktis (AMAP 2010:2_15). Også opplysninger om undersøkte

²⁰ Observasjon fra da AMAP presenterte sin statusrapport under SAO-møtet i Torshavn 20. oktober 2010.

oljereserver ble holdt tilbake av russiske myndigheter etter 2006, ifølge rapporten: «Official data on Russian reserves and resources are now kept confidential» (AMAP 2010:2_138). Arbeidsgruppen fikk heller ikke statistikk eller oversikt over gassrørledninger i den arktiske delen av Russland (AMAP 2010:2_164). De fikk heller ikke informasjon om forskningsaktivitet innenfor petroleumssektoren i Russland (AMAP 2010:2_251). Forsinkelsen av olje- og gassutredningen, kan imidlertid ikke bare tilskrives russiske myndigheter. Omfanget av rapporten ble langt større enn først tiltenkt, og flere andre land, blant annet USA, leverte også data etter fristen (Offerdal 2007). Imidlertid fremgår det som vi har sett fra en rekke kilder at det var Russland som skapte de største problemene for å få gjennomført dette prosjektet i Arktisk Råd.

4.1.1 De- eller resikkerhetiserende atferd og talehandlinger

Initiativ/respons: Arktisk Råds olje- og gassutredning var i stor grad et initiativ fra Norge og USA, fordi disse landene ledet arbeidet med prosjektet. Riktignok hadde USA opprinnelig vært skeptisk til utredningen, men støttet til slutt en utredning som skulle fokusere på mer enn negative miljøkonsekvenser. Analysen starter med å se på hvilken respons dette initiativet ble møtt med fra russiske myndigheter. I 2003 var Russland med i ledelsen av prosjektet, men året etter ble manglende russisk interesse og deltakelse i prosjektet synlig. Russlands representant unnskyldte som sagt dette på et møte, ifølge et referat fra 2004. Som tidligere påpekt, var det også motstridende reaksjoner på olje- og gassutredningen fra russiske myndigheter. På den ene siden hadde prosjektet tilsynelatende støtte fra høyt hold i det russiske utenriksdepartementet. På den annen side skapte russiske aktører betydelige problemer under gjennomføringen av prosjektet. Passivitet og motvilje fra deler av russiske myndigheter var med på å forsinke prosjektet. Dette fremgår blant annet av statusrapporten fra AMAP til ministermøtet i Salekhard i 2006, der arbeidsgruppen ber om at ekspertene som deltar i prosjektene deres, må ha støtte fra myndighetene i hjemlandet (AMAP 2006d). Støtten til prosjektet fra det russiske utenriksdepartementet, samt ønsket om å inkludere samarbeid om energi i Arktisk Råd, kan indikere et forsøk på desikkerhetisering. Samtidig kan myndighetenes manglende evne eller vilje til å følge opp prosjektet tolkes som en indikator på et forsøk på å behandle emnet som et sikkerhetsanliggende. Det kan imidlertid være en rekke andre forklaringer, som jeg kommer tilbake til i avsnittene som følger.

Åpenhet eller hemmelighold. Mangel på åpenhet fra særlig Russland, holdt på å sette

prosjektet med olje- og gassutredningen i fare. Flere opplysninger ble ikke utlevert, til tross for at AMAP understreket at de skulle være på et ikke-sensitivt detaljnivå. Dessverre kjenner vi ikke begrunnelsen fra russiske myndigheter for å være tilbakeholdne med informasjon fra olje- og gassektoren. I forbindelse med denne undersøkelsen er det ikke funnet noen offentlig tilgjengelig begrunnelse fra russiske myndigheter for hvorfor opplysningene om russisk olje- og gasssektor ikke kunne deles, utover at det var i strid med et nasjonalt regelverk. Etter flere forsinkelser ga russiske myndigheter etter hvert AMAP mesteparten av informasjonen de etterspurte til utredningen. En del opplysninger ble imidlertid fortsatt holdt tilbake, og derfor tilsynelatende likevel hemmeligholdt. Utredningen ble for eksempel publisert uten opplysninger om russiske seismiske undersøkelser og gassledninger. Det var en representant for Gazprom som hadde fått ansvaret for å levere opplysninger om seismiske undersøkelser, og som trolig ikke gjorde dette. Motstanden mot å la et internasjonalt forum få innsikt i russisk olje- og gasssektor, kan tolkes dit hen at enkelte aktører forsøkte å behandle dette saksområdet som et sikkerhetsanliggende.

Talehandlinger. I primærkildene til undersøkelsen, finnes få uttalelser fra russiske myndighetsaktører om olje- og gassutredningen. Utenriksminister Lavrov uttrykte høy prioritet til prosjektet under ministermøtet i Reykjavik. Programmet for Russlands formannskap i forumet fulgte opp dette, der annonserte Russland også at de i forbindelse med utredningen ville arrangere et internasjonalt symposium om muligheter for og konsekvenser av petroleumsvirksomhet i Arktis. I den grad russiske aktører ønsket å fremme internasjonalt samarbeid rundt saksområdet gjennom disse formuleringene, kan dette tolkes som et forsøk på desikkerhetisering. I en tale under ministermøtet i Salekhard i 2006, nevnte ikke Lavrov lenger utredningen, der uttalte han imidlertid at Arktisk Råd skal utvikle en ny energidimensjon for å fremme bærekraftig olje- og gassvirksomhet. I 2008 slo også det russiske sikkerhetsrådet fast, i landets strategidokument for Arktis, at landet skal samarbeide om forvaltning av naturressurser i nord gjennom Arktisk Råd (SCRF 2008). Også dette kan tolkes som en desikkerhetiserende talehandling, fordi russiske aktører i disse tilfellene uttrykket et ønske om å samarbeide internasjonalt om et saksfelt som er behandlet som strategisk av Russland. Undersøkelsen av denne casen identifiserer på den annen side få talehandlinger knyttet til hemmeligholdet fra russiske aktører. Det eneste er Russlands representant i AMAP, som ifølge et møtereferat fortalte at informasjon om olje- og gassektoren i Russland behandles gradert (AMAP 2006c).

Vi ser to motstridende handlingsmønstre fra Russland gjennom håndteringen av dette prosjektet. På den ene siden støttet det russiske utenriksdepartementet olje- og gassutredningen. Støtten kan tolkes som et ønske om å utvide Arktisk Råds rolle. Som tidligere beskrevet, har Russland ønsket å inkludere en energidimensjon i samarbeidet. Dette kan tolkes som desikkerhetiserende atferd, all den tid energi er håndtert som et strategisk saksfelt av Russland.²¹ På den annen side skapte russiske aktører praktiske problemer for gjennomføringen av utredningen, som var en sentral del av samarbeidet rundt olje- og gassvirksomhet i Arktisk Råd. Nå endte prosjektet riktig nok med at AMAP fikk tilgang til deler av dataene de hadde etterspurt. Imidlertid manglet flere opplysninger fra Russland, enn fra de andre medlemslandene i den publiserte rapporten. Dette kan tyde på at olje- og gassektoren ble behandlet som et sikkerhetsanliggende av enkelte russiske myndighetsorganer, og at enkelte aktører innenfor russiske myndigheter forsøkte å resikkerhetisere saksområder andre aktører var blitt enige i å samarbeide om internasjonalt.

Det kan imidlertid være flere medvirkende forklaringer også. En mulig forklaring er som nevnt manglende interesse for miljøkonsekvenser av olje- og gassutvinning hos enkelte russiske aktører (Offerdal 2007). En annen forklaring er omorganiseringen av den russiske administrasjonen på 2000-tallet, som gjorde ansvarsforhold uoversiktelige, spesielt innenfor miljøvernområdet.²² Uklare ansvarsforhold som følge av omorganiseringen av den russiske miljøvernadministrasjonen, skapte for eksempel betydelig frustrasjon i arbeidsgruppen ACAP i forbindelse med andre prosjekter i Arktisk Råd (ACAP 2004).

Som nevnt er samarbeidet om olje- og gassvirksomhet i Arktis gjennom Arktisk Råd, karakterisert som lite bindende og lite forpliktende. Retningslinjer som for eksempel skaper begrensninger for russisk olje- og gassvirksomhet i Arktis, er ikke mulig slik forumet fungerer i dag. Arktisk Råd er et så svakt regime, at det kan tale mot at russiske aktører har forsøkt å resikkerhetisere saksfeltet i forbindelse med dette prosjektet. Indra Øverland konkluderer med følgende i et bokkapittel om gassprosjekter i Nord-Russland: Arktisk Råd og andre multilaterale samarbeidsorganer er utelatt når Sjtokman og andre store utviklingsprosjekter innen olje- og gass i Nord-Russland skal diskuteres. «One could get the impression that cuddly multilateral cooperation is acceptable – as long as it does not deal with the really big issues, which are to be handled in bilateral or narrow, ad hoc multilateral settings» (Øverland

²¹ Jakub M. Godzumirski har i bokkapitlet *Russia's Energy Strategy & Prospects for an Energy Partnership*, beskrevet hvordan Russland har håndtert energi strategisk og som et politisk redskap (Godzumirski 2008).

²² Intervju med en representant for norske myndigheter, gjennomført 3. september 2010.

2008:141). Denne konklusjonen støtter inntrykket av at Russland, eller for den saks skyld de andre medlemslandene, risikerer lite ved å bringe nye potensielt strategiske emner, som olje- og gassvirksomhet, inn i samarbeidet i Arktisk Råd. Konklusjonen til Øverland taler også mot at russiske aktørers forsøk på å trekke inn samarbeid om olje- og gassvirksomhet i Arktisk Råd var et reelt forsøk på å desikkerhetisere av dette saksfeltet.

4.2 Case 2 - Miljøopprydding i Arktis

Denne casen omhandler Russlands engasjement for kartlegging av forurensing og opprydding etter militære aktiviteter på Frans Josef Land – *Remediation of Contaminated Areas of Franz Josef Land*. Russland tok initiativ til dette prosjektet i 2004, og det pågår fremdeles (pr. november 2011). Både Dumaen og forsvarsdepartementet i Russland har stilt seg positive til å hente internasjonal hjelp, blant annet fra Arktisk Råd til å rydde opp i forurensingskildene på den tidligere militariserte øygruppen.

Miljøvern er et av de sentrale samarbeidsområdene i Arktisk Råd. Da forumet ble opprettet i 1996, ble som nevnt den arktiske miljøvernstrategien (AEPS) fra 1991 innlemmet i samarbeidet. De fleste av arbeidsgruppene under forumet er involvert i prosjekter som omhandler miljø eller klima, for eksempel kartlegging av miljøgifter, biologisk mangfold og konsekvenser av klimaendringer for den arktiske naturen. Arktis Råd har lagt frem omfattende statusrapporter om miljøtilstanden i nord, og forumet har stått bak en rekke konkrete prosjekter for å kartlegge og begrense utslipp av miljøgifter i Arktis.

Flere av disse miljøprosjektene har foregått i Nord-Russland. Blant annet har Russland samarbeidet med arbeidsgruppen AMAP om prosjekter for å rydde opp i utslippskilder til miljøgifter i Nord-Russland. Under SAO-møtet i Washington i 2000 støttet for eksempel Russland AMAPs arbeid med såkalte POPs, organiske miljøgifter som PCB (Arctic Council 2000b). Også under USAs formannskap opprettholdt Russland støtten til PCB-prosjektene, gjennom blant annet Barrow-deklarasjonen fra 2000 (Arctic Council 2000a). Russland har imidlertid ikke tatt initiativ til mange miljøprosjekter selv. Landet har også fått kritikk for manglende oppfølging av miljøprosjekter i Russland som ble startet og finansiert av andre medlemsland. Ifølge arbeidsgruppen ACAP, skyldtes flere av disse problemene omorganiseringen av russiske miljøvernmyndigheter (ACAP 2004:1). I 2006 truet for eksempel flere medlemsland med å stoppe deres støtte dersom ikke Russland viste større

samarbeidsvilje i forbindelse med flere prosjekter for å rydde opp i utslippskilder til miljøgifter som PCB (ACAP 2006b:1).

I programmet for det russiske formannskapet i Arktisk Råd kom det som sagt frem at Russland mente miljø har dominert aktivitetene i forumet, og at andre saksområder hadde fått for lite oppmerksomhet i samarbeidet. Likevel gikk landet inn for å videreutvikle miljøprogrammene i forumet under formannskapsperioden. Dokumentet tok også til orde for å styrke miljø sikkerheten: «(...) enhance environmental security (...)» (Russian Chairmanship 2004). I Russlands strategidokument for Arktis slås det fast at bevaring av naturen i Arktis er av nasjonal interesse. Hensynet til miljø sikkerhet, «environmental security», gjør det nødvendig å opprette flere verneområder i området, ifølge dokumentet fra det russiske russiske sikkerhetsrådet. Ifølge dokumentet er det et mål å forhindre negative konsekvenser for naturen av økt økonomisk aktivitet og klimaendringer (SCRF 2008).

Et av unntakene fra trenden beskrevet over, der andre medlemsland tok initiativ til og finanserte miljøprosjekter i Russland, er tilsynelatende opprydningsprosjektet på Frans Josef Land.²³ Her har også det russiske forsvarsdepartementet, i motsetning til tidligere vist samarbeidsvilje. Gjennom blant annet Arktisk Råd tok Russland initiativ til et internasjonalt prosjekt for kartlegging og opprydning av miljøgifter ved forlatte militærbaser på Frans Josef Land. Dette er en russisk øygruppe som ligger nordøst for Svalbard, og som hadde en viktig strategisk betydning under den kalde krigen.

I denne sammenheng er det verdt å se nærmere på den militærstrategiske betydningen av Frans Josef Land for Sovjetunionen under den kalde krigen. Publikasjonen *Soviet Strategic Forces in the Arctic*, utgitt av Institutt for forsvarsstudier i 1992 gir et innblikk. På 1950-tallet bygde Sovjetunionen opp et nettverk av 12 fremskutte baser for strategiske bombefly i Arktis. Flybasene Graham Bell og Nagurskoye på Frans Josef Land utgjorde en del av nettverket. Basene hadde rullebaner på opptil fire kilometer, slik at fly kunne ta av fullastet med drivstoff og våpen, og basene var plassert så langt mot nord og dermed USA som mulig. Langtrekkende bombefly fikk imidlertid en redusert rolle i det sovjetiske forsvaret etter 1960-tallet, og basene ble trolig mindre viktige etter dette, ifølge forfatterne. Likevel var basene fremdeles i bruk tidlig på 90-tallet (Huitfeldt et al. 1992:93-94). I tillegg til de strategiske flybasene, ble det opprettet flere andre militære fasiliteter og grensestasjoner på øygruppen mellom 1950 og 1990. I løpet av 90-tallet ble de fleste anleggene lagt ned. Unntaket er

²³ Prosjektets tittel: «Remediation of Contaminated Areas of Frantz Josef Land».

grenseposten Nagurskoe, som vi kommer tilbake til. Basene ble forlatt, men store drivstofflagre og mye utstyr ble stående igjen, ifølge en rapport fra opprydningsprosjektet (AMAP et al. 2008:5). I 1994 ble deler av øygruppen gjort om til et føderalt verneområde i et dekret fra russiske myndigheter (AMAP 2003b).

I mai 2003 ble miljøtrusselen på Frans Josef Land tatt opp i Arktisk Råd. Sekretariatet i arbeidsgruppen AMAP fryktet at forurensingskildene på øygruppen utgjorde en alvorlig trussel mot miljøet i Arktis. Øygruppen var sterkt forurenset som følge av langvarig militær aktivitet og forskning, ifølge sekretariatet. «(...) this archipelago is highly contaminated, and, due to its location in the High Arctic, can become a serious threat to the environment of the whole Arctic region», heter det i referatet fra AMAP-møtet (AMAP 2003a:14). Videre foreslo arbeidsgruppen å vurdere muligheten for å støtte Russland med overvåking og undersøkelser av tilstanden på øygruppen.

I august 2003 ble Frans Josef Land identifisert som en såkalt «hot spot» i en rapport fra AMAP og NEFCO fordi områdene rundt de nedlagte flybasene og en meteorologisk stasjon var sterkt forurenset.²⁴ Situasjonen på øygruppen ble omtalt som «the matter of special concern» i rapporten. Totalt var mellom 30 og 40 tonn flydrivstoff og brukt smøreolje deponert på øygruppen, som tilhørte det russiske forsvarsdepartementet. Deler av deponiene stammet fra 1960 og 1970-tallet, og beholderne lakk. Trolig inneholdt også den deponerte smøreoljen miljøgiften PCB. Hvis så var tilfelle, representerte det en stor trussel mot det arktiske miljøet. «In this case, circumpolar threat from FJL contamination sources can be extremely high», ble det advart i rapporten (AMAP 2003b:53).

I rapporten nevnt over fremgår det også at lite eller ingen informasjon var tilgjengelig om miljøutfordringer ved russiske militære installasjoner. «Due to the lack of information on military installations an updated NEFCO/AMAP report cannot include any projects in connection with such installations» (AMAP 2003b:18). Likevel pekte rapporten på at militæret har skapt betydelige miljøutfordringer i regionen. 70 prosent av skipsvrakene i Kolafjorden ved Murmansk tilhørte den russiske Nordflåten. 12 prosent av landområdene i Arkhangelsk fylke var militær eiendom og flere av disse lokalitetene var så forurenset at de

²⁴ NEFCO (Nordic Environment Finance Corporation) er et nordiske miljøfinansieringsselskap etablert av de fem nordiske landene. De finansierer miljøprosjekter hovedsakelig i Russland, Ukraina og de baltiske landene. Rapporten ble publisert i 2003 som en del av et samarbeidsprosjekt mellom AMAP og NEFCO. *Updating of Environmental «Hot Spots» List in the Russian Part of the Barents Region: Proposal for Environmentally Sound Investment Projects*

ikke kunne overdras til sivile myndigheter for annen bruk, ifølge rapporten. AMAP og NEFCO slo også fast at det var sterkt ønskelig å få informasjon om forurensningskilder ved forlatte militære installasjoner i Russland, og at det hadde vært ønskelig med deltakelse fra ekspertise i det russiske forsvarsdepartementet (AMAP 2003b).

Mistanken om at den dumpede oljen på Frans Josef Land inneholdt miljøgiften PCB, viste seg å være riktig. Som en oppfølging av den overnevnte rapporten ble det tatt initiativ til en kartlegging av forurensingen på øygruppen. I september 2004 arrangerte det føderale russiske meteorologi- og miljøovervåkingsbyrået Roshydromet «Franz Josef Land 2004 expedition», med støtte fra Arktisk Råd gjennom arbeidsgruppen AMAP. Kartleggingen var en del av Russlands nasjonale implementeringsplan til AMAP. Sekretariatet i arbeidsgruppen hjalp til med planlegging og gjennomføringen av kartleggingen. Ekspedisjonen samlet inn jordprøver ved en nedlagt flybase på Graham Bell-øya på Frans Josef Land. Basen hadde vært en del av Sovjetunionens nettverk av fremskutte flybaser i Arktis. Store mengder PCB ble påvist i jordprøvene fra øya, ifølge rapporten som ble levert til AMAP (Roshydromet 2004:5).

Senere på høsten 2004 ble Arktisk Råds ministermøte informert om kartleggingen på Frans Josef Land i regi av AMAP og Russland. Representantene fikk høre at denne skjedde for å vurdere behovet for opprydding på øygruppen (Arctic Council 2004b:18). På ministermøtet tok Russland over formannskapet i forumet. Utenriksminister Sergej Lavrov fortalte under en pressekonferanse at det var nødvendig å styrke medlemslandenes innsats for å fjerne «ecological hot spots» i Arktis (MFA 2004). Også i Russlands formannskapsprogram tok man til orde for å styrke arbeidet for å fjerne forurensingskilder i Arktis:

The Russian Chairmanship intends to pursue the policy aimed at intensifying efforts taken by the Arctic Council Member States within the framework of the Arctic Monitoring and Assessment Program (AMAP) and the Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution of the Arctic, which are aimed at preventing and reducing anthropogenic pollution in the Arctic, including identification and removal of ecological 'hot spots' in the Arctic region (Russian Chairmanship 2004:4).

I april 2005 ble medlemslandene orientert om at russiske myndigheter diskuterte et mulig opprydningsprosjekt på Frans Josef Land med arbeidsgruppene ACAP og AMAP. Den russiske ambassadøren til Arktisk Råd informerte om prosjektet på det første SAO-møtet under Russlands formannskap (Arctic Council 2005b). Et konkret prosjekt for kartlegging og opprydding av forurensingskildene på øygruppen, ble presentert under det påfølgende SAO-

møtet i oktober 2005. Prosjektet *Remediation of contaminated areas of Frantz Josef Land, feasibility study and model experiment* skulle ledes av arbeidsgruppene AMAP og ACAP. Prosjektet ble presentert av Yuri Sychev, den russiske visesekretæren for AMAP. Forslaget fikk positiv respons fra medlemslandene, og flere representanter håpet prosjektet kunne være et eksempel på opprydning av forurensede militære områder for hele Arktis (Arctic Council 2005a:3).

I januar 2006 ble prosjektforslaget for å rydde opp på Franz Josef Land lagt frem for Dumaen. Sekretariatet til AMAP hjalp til med å forberede prosjektet og deltok da prosjektet ble presentert (AMAP 2006d:6). Nasjonalforsamlingen støttet prosjektet i en resolusjon og vedtok å søke bistand og finansiering fra Arktisk Råd samt blant annet Barentsrådet og det militære samarbeidet AMEC på grunn av størrelsen på prosjektet (ACAP 2006a:14-15; AMAP 2006b:14). I arbeidsgruppen ACAP var imidlertid flere av medlemslandenes representanter kritiske til å finansiere prosjektet. De henviste til samarbeidsproblemer og manglende russisk finansiering av andre prosjekter i Russland. Omfanget av forsøplingen på øygruppen kom også nærmere frem på ACAP-møtet. På øya Graham Bell var 90.000 fat med til sammen 18.000 tonn smøreolje dumpet, ifølge kartleggingen i 2004. Det ble videre lagt frem en tidsplan for prosjektet, med oppstart i 2007 (ACAP 2006a:14-15).

For at prosjektet kunne gjennomføres, var man imidlertid avhengig av en tillatelse fra det russiske forsvarsdepartementet for å få tilgang til Frans Josef Land. Sommeren 2006 ble AMAP informert av Russlands representant i arbeidsgruppen om at man var i ferd med å løse noen utfordringer rundt tilgangen til øygruppen. Vi kommer tilbake til dette. De andre representantene i arbeidsgruppen la vekt på at AMAP fikk tilgang til detaljerte opplysninger fra prosjektet, og at dette måtte kontraktsfestet (AMAP 2006c:20).

Under ministermøtet i 2006, som avsluttet Russlands formannskap, ble representantene fortalt at opprydningsprosjektet på Frans Josef Land etter planen skulle starte i 2007. Det var et av flere budskap i talen til den profilerte russiske polfareren og viseformannen i Dumaen, Arthur Chilingarov (2006:2).²⁵ I løpet av Russlands formannskap samarbeidet russiske myndigheter og Arktisk Råd gjennom AMAP tett om prosjektet, ifølge SAOenes rapport til ministerne. Her ba de også om ministernes støtte til prosjektet (Arctic Council 2006a:12). I AMAPs

²⁵ I talen fortalte Chilingarov også om planene for en ekspedisjon med ubåten «Mir» til havbunnen under polpunktet, riktignok uten å nevne noe om å plassere et russisk flagg der. Flaggplantingen med «Mir» året etter, fikk som nevnt innledningsvis en del oppmerksomhet.

statusrapport til ministermøtet het det at opprydningsprosjektet var et initiativ fra russiske myndigheter, som samtidig også hadde tatt initiativ til å åpne en forskningsstasjon på øyene. «This project could be a very interesting joint project between several Russian institutions and international organizations, such as AC and the Barents-Euro Arctic Council (BEAC)», het det i statusrapporten (AMAP 2006d:6). I Salehard-deklarasjonen fra ministermøtet støttet medlemslandene prosjektet ved å be om videre samarbeid med Barentsrådet rundt håndtering av utslippkilder i Arktis: «(...) adress contaminant 'hot spots' in the Arctic» (Arctic Council 2006b).

Det russiske forsvarsdepartementet ga i mars 2007 tillatelse til opprydningsprosjektet ved de nedlagte basene. Tilgangen var tilsynelatende klarert fra høyt hold, siden tillatelsen var signert av første viseminister Yu. Baluevsky i forsvarsdepartementet.²⁶ Videre hadde russiske myndigheter bevilget 300.000 dollar til prosjektet. NATO var også interessert i prosjektet, men forespørselen måtte vurderes nærmere internt av russiske myndigheter, ifølge møtereferater fra arbeidsgruppen (AMAP 2007a; AMAP 2007b). Tillatelsen fra forsvarsdepartementet gjorde det mulig for forskningsskipet «Mikhail Somov» å sette kurs mot øygruppen høsten 2007, for å starte feltundersøkelser på øyene Hoffmann, Graham Bell og Alexandra på Frans Josef Land. Undersøkelsene ble gjennomført av den russiske ikke-statlige organisasjonen Polar Foundations (AMAP et al. 2008). De nedlagte basene som ble undersøkt i det internasjonale prosjektet, var de samme som Huitfeldt m.fl. omtalte i publikasjonen *Strategic interests in the Arctic*. Resultatene fra undersøkelsen ble året etter publisert i en engelskspråklig rapport, med bilder, detaljerte kart og posisjoner i lengde- og breddegrader fra øygruppen.²⁷ Geografiske opplysninger som dette var tilsynelatende langt mer utfordrende å gi til AMAP i forrige case, i forbindelse med Arktisk Råds olje- og gassutredning. I rapporten fra prosjektet på Frans Josef Land kom det også frem at over én million fat med drivstoff og smøreolje ble forlatt på øygruppen på 90-tallet (AMAP et al. 2008).

Det russiske forsvarsdepartementet hadde ikke alltid vært like imøtekommende mot prosjekter der Arktisk Råd har deltatt. Departementet ønsket i år 2000 for eksempel ikke å delta i et prosjekt for utfasing av PCB i Nord-Russland, i regi av AMAP.²⁸ Da var departementets

²⁶ En kopi av tillatelsen er vedlagt i rapporten fra prosjektet (AMAP et al. 2008).

²⁷ *Technical Report on the Survey of the Current State of the Areas of Decommissioned Military Bases of the Ministry of Defense on Hoffman, Graham Bell and Alexandra Islands of Franz Josef Land Archipelago.*

²⁸ Prosjektets tittel: *Multilateral Co-operative Project on phase-out of PCB use and management of PCB-contaminated wastes in the Russian Federation.*

offisielle svar på forespørselen fra AMAP at utstyr som inneholdt PCB ikke lenger var i bruk. AMAP konkluderte med at bruk og lagring av PCB i den militære sektoren i Russland derfor ikke kunne kartlegges (AMAP 2000). PCB-prosjektet var opprinnelig et initiativ fra USA, for å følge opp anbefalingene fra det fjerde ministermøtet i AEPS og hadde blitt støttet av blant annet Russland i Iqaluit-deklarasjonen (Arctic Council 1998b; Arctic Council 1998c).

Kartleggingen av miljøgifter på Frans Josef Land høsten 2007 foregikk også rett ved Nagurskoe, som er den nordligste operative grenseposten til den føderale russiske sikkerhetstjenesten FSB. Det fremgår av rapporten fra undersøkelsene: «Operating frontier post and decommissioned air defense post are located on the surveyed territory of 2.9 sq. km.» (AMAP et al. 2008:46). Rapporten inneholder også bilder av og GPS-koordinater til grenseposten. I dag er grenseposten den eneste bosettingen på øygruppen, og anlegget ble fullstendig modernisert i 2008, ifølge russiske myndigheter (Government of the Russian Federation 2010a). FSBs grensepost nevnes flere ganger i artikler som omhandler Russland økte interesse for Arktis. Årsaken er blant annet at Russlands sikkerhetsråd møttes på Nagurskoe i september 2008, rett før de publiserte landets arktiske strategi. Her deltok blant annet Russlands forsvarsminister og direktøren for FSB, og møtet ble karakterisert som historisk, fordi det foregikk så langt nord (Barents Observer 2008). Omgivelsene for møtet skal ha blitt valgt av symbolske årsaker, og sikkerhetsrådet diskuterte utfordringer rundt økt russisk militært nærvær i Arktis (Zysk 2011:46). Styrking av grensevaktholdet i Arktis var et av punktene i strategidokumentet (SCRF 2008). Flere tolket dokumentet dit hen at Russland ville ruste opp i nord (BBC 2009; McDermott 2009). Grenseposten Nagurskoe har også blitt trukket frem som et av flere tegn på Russlands angivelige opprustning i Arktis. For øvrig skjedde det i en rapport fra fra Strategic Studies Institute under US Army War College (Golts 2011:56). Disse tolkningene tyder på at øygruppen i dag fremdeles er av stor strategisk betydning for Russland.

Det var også til Nagurskoe på Frans Josef Land at statsminister Vladimir Putin dro på en profilert tur i april 2010. Der uttalte han til russiske medier at det er nødvendig med en stor opprydning etter militæret i regionen (Government of the Russian Federation 2010c). Mest internasjonal oppmerksomhet fikk trolig Putins merking av en bedøvet isbjørn, men det kom også frem at statsministeren tok til orde for en «vår opprydding» i Arktis (Aftenposten 2010b).

Høsten 2010 ble prosjektet fulgt opp med finansiering. Russiske myndigheter bevilget 740 millioner rubler til arbeidet med å rydde opp på Frans Josef Land i 2012 (NEFCO 2010). I

artikkelen *rydder opp i russisk svinesti*, ble interessen for å rydde opp i nord tolket som et taktskifte i Moskva (NRK 2010). Under Arktisk Råds møte i Torshavn oktober 2010 brukte Russlands representanter tid på å presentere planer for opprydning av gamle miljøsynder i Arktis. Prosjektet på Frans Josef Land ble presentert som et pilotprosjekt under det nasjonale russiske miljøprogrammet *The Strategic Action Program for the Protection of the Russian Arctic Environment* (SAP-Arctic). En representant fra det russiske departementet for økonomisk utvikling skisserte planer for å rydde opp i forurensingskilder langs hele Nordøstpassasjen. Oljetønner, skrot og gamle fly skal fjernes fra forlatte polarstasjoner og militærbaser. Nysibirøyene lengre øst skal også rehabiliteres, ifølge presentasjonen. På disse øyene var det også fremskutte flybaser, som er nevnt blant Sovjetunionens strategiske interesser i Arktis (Huitfeldt et al. 1992). Medlemslandene støttet den russiske planen, og flere representanter mente den var et nyttig eksempel på praktisk samarbeid i Arktis. Ledelsen i AMAP mente også at opprydningsprosjektet kunne være et interessant samarbeid mellom flere russiske institusjoner og internasjonale organisasjoner som Arktisk Råd og Barentsrådet (BEAC).²⁹

I 2011 fulgte russiske myndigheter opp med ytterligere finansiering av opprydningsprosjektet. Under den andre arktiske konferansen i Arkhangelsk brukte statsminister Putin prosjektet på Frans Josef Land som et eksempel på at Russland har startet en opprydning av den russiske delen av Arktis. Han fortalte at myndighetene totalt har bevilget 2,3 milliarder rubler til prosjektet frem mot 2015. Han kunngjorde der også at Russland vil starte liknende prosjekter på Wrangel-øya lengre øst og rundt de russiske bosetningene på Svalbard (Government of the Russian Federation 2011).

4.2.1 De- eller resikkerhetiserende atferd og talehandlinger

Initiativ/respons: Opprydningsprosjektet på Frans Josef Land var i stor grad et russisk initiativ overfor Arktisk Råd. Forslaget om å opprette en internasjonal forskningsstasjon i regi av AMAP på denne øygruppen, var også et russisk initiativ. Begge disse initiativene innebar at et tidligere lukket område ble åpnet for internasjonalt samarbeid. Rollen til de fremskutte flybasene på Frans Josef Land, etterlater liten tvil om at dette området var sikkerhetisert under

²⁹ Opplysningene i avsnittet er basert på observasjoner fra SAO-møtet 19. – 20. oktober 2010 i Torshavn, Færøyene.

deler av den kalde krigen. Initiativet til å trekke dette området inn i et internasjonalt samarbeid kan derfor indikere et *forsøk på desikkerhetisering*.

Åpenhet eller hemmelighold: Gjennomføringen av opprydningsprosjektet på Frans Josef Land var avhengig av tillatelser fra russiske militære myndigheter. Det russiske forsvarsdepartementet ga tillatelse til feltundersøkelser på øyene. Dette kan indikere et forsøk på desikkerhetisering. Her kan man innvende at forsvarsdepartementets håndtering ikke nødvendigvis var et uttrykk for forsøk på desikkerhetisering, men et resultat av desikkerhetisering som allerede fant sted tidlig på 90-tallet, da de militære basene på øyene ble forlatt. Samtidig ser vi at det russiske forsvarsdepartementet ikke alltid har vært like velvillig innstilt til prosjekter i regi av Arktisk Råd, som nevnt ønsket de ikke å delta i AMAPs kartlegging av PCB i år 2000. I rapporten som identifiserte de nedlagte basene på Frans Josef Land som en miljøtrussel i 2003, etterlyses også større åpenhet fra det russiske forsvarsdepartementet. Det kan se ut som om deler av dette ønsket ble etterkommet i 2007, da feltundersøkelsene på øygruppen ble gjennomført.

Selv om militærbasene ble lagt ned, er ikke øygruppen uten strategisk betydning for Russland i dag. FSB har fremdeles den operative grenseposten Nagurskoe, som ble fullstendig modernisert i 2008, på øygruppen. Likevel fikk prosjektet tillatelse til å gjøre feltundersøkelser rett ved grenseposten. I denne sammenheng er det derfor interessant at russiske militære myndigheter samtidig tillater et internasjonalt miljøopprydningsprosjekt i samme område, der blant annet Arktisk Råd var deltaker. Dette taler for at Russlands atferd under håndteringen av dette prosjektet, kan tolkes som et forsøk på desikkerhetisering. Et annet tegn på åpenhet, var at Dumaen i 2006 som nevnt godkjente å be om internasjonal hjelp i oppryddingsprosjektet.

Talehandlinger. I forbindelse med denne casen er det ikke funnet talehandlinger som kan tolkes som forsøk på sikkerhetisering eller resikkerhetisering med den russiske staten som referanseobjekt. Det var heller ikke ventet, all den tid dette prosjektet åpnet for internasjonalt samarbeid. Derimot er det flere talehandlinger som kan tolkes som forsøk på desikkerhetisering. Da Russland tok over formannskapet og Utenriksminister Sergej Lavrov som nevnt sa at man måtte styrke medlemslandenes innsats for å fjerne forurensingskilder i Arktis, kan det tolkes dit hen at han oppfordret til økt samarbeid om saksfeltet. Også i programmet for det russiske formannskapet ble det som nevnt tatt til orde for dette. Da Russlands representant presenterte forslaget til et opprydningsprosjekt under SAO-møtet til

Arktisk Råd i april 2005, kan det også tolkes som en desikkerhetiserende talehandling, sett i sammenheng med øygruppens tidligere status. I forbindelse med dette saksfeltet, er det også verdt å merke at Russlands strategidokument for Arktis inneholder begrepet «environmental security». Man kan stille spørsmål ved om denne begrepsbruken kan tolkes som en sikkerhetiserende talehandling med miljøet, og ikke staten som referanseobjekt. Københavnerskolen åpner som nevnt i teorikapitlet for at andre referanseobjekter for sikkerhet enn staten. Flere faktorer taler imidlertid mot at russiske aktører bruker miljø som referanseobjekt. Russland har som nevnt vist at de ønsker at Arktisk Råd i større grad skal fokusere på andre emner enn miljø. Utenriksminister Lavrov uttrykte også klart under de arktiske kyststatenes konferanse i Ilulissat, at miljøhensyn ikke må gå ut over økonomisk utvikling: «(...) concern for the environment should not deprive the Arctic states of their natural competitive advantages» (MFA 2008b).

Russlands håndtering av prosjektet på Frans Josef Land viser flere indikatorer på et forsøk på desikkerhetisering. Vi ser her to spor: Samtidig som Russland har styrket sitt nærvær på denne strategisk viktige øygruppen, åpnet de også opp for mer internasjonalt samarbeid om utfordringene på øygruppen. Det russiske forsvarsdepartementet har tidligere tilsynelatende ikke ønsket å bidra til miljøprosjekter der Arktisk Råd har deltatt, men her stilte de seg positive. Det kan tolkes som et skritt i retning av desikkerhetisering.

4.3 Case 3 - Beredskap i Arktis, SAR-avtalen

Denne casen omhandler Russlands engasjement i forbindelse med beredskap i Arktis og Arktisk Råds avtale om søk og redning (SAR-avtalen). Tidshorisonten for casen er fra 2001, da Russland foreslo et beredskapsprosjekt i forumet og frem til en bindende avtale om søk og redning ble underskrevet av medlemslandene i mai 2011.³⁰ Søk og redning ble med dette saksfeltet som det samarbeides mest forpliktende om i Arktisk Råd. Avtalen er det mest bindende dokumentet forumet til nå har vedtatt.

Arktisk Råd har viet betydelig oppmerksomhet til forventningene om mer skipstrafikk i Arktis. To av Arktisk Råds arbeidsgrupper, EPPR og PAME har konsentrert mye av arbeidet rundt skipsfart i Arktis. Førstnevnte fokuserer blant annet på organisering av søk- og redningsaksjoner, krisehåndtering og bekjempelse av akutt forurensing. Sistnevnte fokuserer

³⁰ SAR-avtalens formelle tittel er: *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*.

på mer langsiktig arbeid, som kartlegging av miljøkonsekvenser av skipsfart. Et av de største prosjektene, var PAMEs *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA), som ble publisert i 2009.

Krisehåndtering, søk og redning i arktiske farvann er et av saksfeltene Russland har markert sterkest eierskap til i Arktisk Råd. Russland har kommet med flere initiativ innenfor emnet, og engasjementet kan tolkes i sammenheng med Russlands ambisjoner om økt trafikk på den nordlige sjørute³¹ og mer utvinning av naturressurser i regionen. Allerede på et SAO-møte i 2001 foreslo Russland et prosjekt i Arktisk Råd for å fremme internasjonalt samarbeid ved ulykker i Arktis. Målet med prosjektet var å styrke beredskapen mot ulykker med farlig gods i nord. Medlemslandene ba arbeidsgruppen EPPR om å vurdere prosjektet³² på neste møte (Arctic Council 2001). På EPPRs møte i 2002 ble prosjektforslaget kritisert på en rekke punkter av blant annet USA for ikke å være tilstrekkelig utviklet. Russland endte med å trekke forslaget under møtet, ifølge referatet. «The Russian Federation concluded that additional studies are needed to achieve a more focused project proposal, also in the financial aspect» (EPPR 2002:10). Sommeren 2003 la Russland frem et nytt forslag under et møte til EPPR i Murmansk. Prosjektforslaget som het «Arctic Rescue», ble lagt frem av representanter for EMERCOM, det russiske ministeriet for sivil beredskap (EPPR 2003:1).

I oktober 2003 ble initiativet presentert på høyere nivå i Arktisk Råd, under et SAO-møte (Arctic Council 2003). Prosjektet skulle fremme internasjonalt samarbeid om forbygging og håndtering av krisesituasjoner i Arktis. Økt bruk av den nordlige sjørute, mer skipstrafikk som følge av en ny oljeterminal i Murmansk samt mer turisme i Arktis, var EMERCOMs argumenter for prosjektet. Økt sikkerhet langs den nordlige sjørute var en av de økonomiske målsettingene for prosjektet. Tillitsbygging og utvikling av samarbeid ble vektlagt som politiske målsettinger i prosjektet: «in the political sense – it is another step so as to integrate fire-fighting services of all countries in the Arctic region, strengthen confidence, develop cooperation and implement various projects for mutual benefit» (EMERCOM 2003).

Russland fortsatte å presentere prosjektet i 2004. Da ble det for første gang protokollført at Russlands representanter ønsket at «Arctic Rescue» skulle resultere i en *internasjonal avtale*

³¹ Den nordlige sjørute er betegnelsen på flere ruter gjennom Nordøstpassasjen, sjøveien nord for Russland mellom Europa og Asia (Ragner 2008).

³² Prosjektets formelle tittel var: *System of Interstate Interaction for Prevention of Transboundary Accidents and Elimination of Consequences of Major Accidents and Disasters with Hazardous Materials Releases in the Arctic Region*.

(EPPR 2004). Forslaget om en redningsavtale ble også lagt frem på høyere nivå i forumet. Et forlag fra Russlands minister for kriseberedskap ble presentert under SAO-møtet i november 2004. Ministeren uttalte følgende: «Russia attaches high priority to international cooperation in the field of prevention and elimination of emergency situations in the Arctic» (Arctic Council 2004a:24). Russland foreslo også å etablere et nettverk av baser, og å stasjonere utstyr for overvåkning og redningsaksjoner i Arktis. Her kom det også frem at prosjektet «Arctic Rescue» skulle bli en av hovedprioriteringene under det kommende russiske formannskapet i Arktisk Råd. På møtet overtok Russland formannskapet i arbeidsgruppen EPPR, som etter dette ble ledet av en representant fra EMERCOM. Responsen fra de andre medlemslandene var imidlertid manglende. «Arctic Rescue» ble for eksempel ikke nevnt i Reykjavik-deklarasjonen fra 2004.

Under ministermøtet i Reykjavik i november 2004 vedtok medlemslandene i Arktisk Råd en handlingsplan for bærekraftig utvikling³³ (Arctic Council 2004c). Ifølge handlingsplanen skulle Arktisk Råd blant annet arbeide med infrastruktur for transport i Arktis. Etter ministermøtet i Reykjavik, tok Russland over formannskapet i forumet. I programmet for det russiske formannskapet, ble det som sagt uttalt at Arktisk Råd fokuserte for lite på økonomisk utvikling i Arktis. Tilrettelegging for mer skipstrafikk på den nordlige sjørute, var et sentralt virkemiddel for å gjennomføre forumets satsing på bærekraftig utvikling, ifølge formannskapsprogrammet. Gunstigere økonomiske og juridiske rammebetingelser for internasjonal skipsfart ble trukket frem som virkemidler for å øke trafikken langs ruten. Målet var følgende: «The goal is to form in the future the national Russian transport water way - the Northern Sea Route - as a Euro-Asian sea transport corridor integrated into the world transport system» (Russian Chairmanship 2004:2). Hovedprioriteringen under det russiske formannskapet var også beredskap og krisehåndtering basert på prosjektet «Arctic Rescue», ifølge formannskapsprogrammet. Også her ble en fremtidig internasjonal redningsavtale nevnt: «In the longer term we could consider the signing of an intergovernmental agreement on cooperation between rescue services of the Arctic Council Member States in this area» (Russian Chairmanship 2004:6).

Planene om en slik avtale møtte imidlertid lenge stor motstand fra flere av de andre medlemslandene. Forslaget om en mellomstatlig redningsavtale i Arktis ble lagt frem i april 2005, under det første SAO-møtet i Arktisk Råd med russisk formannskap (Arctic Council

³³ Den formelle tittelen på planen er *Arctic Council's Sustainable Development Action Plan (SDAP)*.

2005b:5). En uke etter møtet, orienterte utenriksminister Sergej Lavrov det russiske Føderasjonsrådet om prioriteringene i formannskapet. Lavrov fortalte Føderasjonsrådet at Russland ville forsette forumets tradisjonelle arbeid med miljø, men også arbeide for å fremme Russlands interesser i Arktis. Herunder å fremme en internasjonal avtale for håndtering av nødssituasjoner i Arktis (MFA 2005). Lavrov mente også at Russland hadde vært for lite aktive i Arktisk Råd for å fremme den nordlige sjørute, ifølge referatet fra møtet. Utenriksministeren ga uttrykk for at Russlands interesser var truet av utviklingen av andre sjøruter lenger sør: «(...) this is an urgent theme, because there are a whole variety of projects now, the so called 'southern routes,' which, if implemented, will become a strong competitor to the Northern Sea Route» (MFA 2005).

Et utkast til en internasjonal redningsavtale³⁴ ble deretter presentert av Russland under det påfølgende møtet til EPPR i april 2005. Planene førte der til omfattende diskusjon: «The potential legal and practical conflicts arising from the proposed paper were discussed at length», ifølge referatet (EPPR 2005:12). Flere av medlemslandenes representanter påpekte at forslaget tok opp temaer som lå utenfor deres kompetanse og at forslaget burde behandles på ministernivå. I påfølgende møter ble Russland møtt med ytterligere motstand mot forslaget. De andre medlemslandene ønsket mer samarbeid rundt saksfeltet, men var motstandere av en avtale. Eksisterende traktater og konvensjoner var tilstrekkelige for å gjennomføre prosjektet, mente de. Dette er også beskrevet i Rowes analyse av Russlands engasjement i Arktisk Råd (2009b:151). Medlemslandene ble også før ministermøtet i 2006 enige om at beredskapsarbeidet i forumet kunne fortsette ut fra eksisterende avtaler (Arctic Council 2006a:6; EPPR 2006). Salekhard-deklarasjonen, som markerte slutten på det russiske formannskapet i Arktisk Råd, ble derfor trolig undertegnet uten at inngåelse av en internasjonal avtale ble nevnt i dokumentet (Arctic Council 2006b:7). Russlands formannskapsperiode var dermed over, uten at de hadde lyktes med å gjennomføre en av hovedsatsingene.

Istedenfor å jobbe videre for en bindende redningsavtale, brukte Russland tid på mindre og konkrete prosjekter for å fremme samarbeid rundt beredskap i Arktis de neste årene. Mer forpliktende samarbeid om redning og beredskap ble først nevnt da de fem arktiske kyststatene undertegnet Ilulissat-deklarasjonen i mai 2008. Det var utenriksdepartementet i Danmark som hadde invitert til denne konferansen, som formelt ikke var et arrangement i regi

³⁴ I utkastet var avtalens tittel: *The Agreement between the Governments-Members of the Arctic Council about Cooperation in the Field of the Emergency Prevention and Liquidation in the Arctic*

av Arktisk Råd.³⁵ Konferansen endte i den kjente Ilulissat-deklarasjonen, der statene med kyst mot Polhavet erklærte at de ville respektere prinsippene i FNs havrettskonvensjon i forbindelse med en fremtidig inndeling av kontinentalsokkelen i dette havområdet. Ilulissat-deklarasjonen fastslo også at det var nødvendig å styrke samarbeidet rundt søk og redning i Arktis: «We will work to promote safety of life at sea in the Arctic Ocean, including through bilateral and multilateral arrangements between or among relevant states» (Ilulissat Declaration 2008:2). Under konferansen la på nytt Russland frem forslaget om en internasjonal ordning for søk og redning i Arktis. Russlands utenriksminister Sergej Lavrov uttalte i Ilulissat følgende om det internasjonale samarbeidet i Arktis:

In our opinion, Arctic cooperation is developing successfully on the whole. But there are reserves. Thus, we called on the colleagues to support the Russian initiative for creating a common system of security in the realization of economic and infrastructure projects in the Arctic, designed to prevent man-made disasters and to eliminate the consequences of emergency situations promptly and effectively. We also suggested returning to the discussion of an idea of an international search and rescue system in the Arctic, with which Russia came up several years ago (MFA 2008b).

Russland har vært ivrige for å markere eierskap til saksfeltet krisehåndtering i Arktisk Råd. Etter møtet i Ilulissat, foreslo USA at Arktisk Råd skulle utarbeide en MOU (Memorandum om gjensidig forståelse) om søk og redning i Polhavet. Bakgrunnen var økt aktivitet, som følge av turisme, skipsfart og tilgang til naturressurser. Russland minnet om at de tidligere hadde foreslått en internasjonal avtale om redning (Arctic Council 2008:6).

Senere i 2008, la det russiske sikkerhetsrådet frem et strategidokument for Arktis. Utvikling av den nordlige sjørute som fremtidens handelsrute mellom Europa og Asia frem mot år 2020, står høyt på listen over Russlands nasjonale interesser i Arktis, ifølge dokumentet (SCRF 2008). Her kommer det frem at bedre redningstjenester i tillegg til fornyelse av den russiske isbryterflåten og utvikling av infrastrukturen i området, er nødvendig for å øke trafikken på ruten. Ifølge strategidokumentet er det et mål å styrke samarbeidet om beredskap blant de arktiske statene: «(...) building-up of efforts of the sub-Arctic states for the creation of a uniform regional system of search and rescue (...)» (SCRF 2008:3).

³⁵ Diskusjon rundt hvorvidt møtevirkomheten mellom de fem arktiske kyststatene (Russland, Canada, USA, Danmark og Norge), kan undergrave samarbeidet mellom de åtte medlemslandene i Arktisk Råd, er nevnt tidligere.

Under ministermøtet i Tromsø i april 2009, som avsluttet det norske formannskapet i Arktisk Råd, fikk Russland til slutt gjennomslag. I Tromsø-deklarasjonen ba medlemslandene Arktisk Råd om å nedsette en «task force» for å forhandle frem en felles avtale for samarbeid om søk og redning i Arktis. USA og Russland skulle i felleskap lede gruppen (Arctic Council 2009). Russlands utenriksminister Sergej Lavrov markerte tydelig at dette var resultatet av et russisk initiativ under den følgende pressekonferansen: «Among the decisions made today are two Russian initiatives: to establish a multilateral system for preventing and neutralizing the consequences of man-made disasters and to establish a system of search and rescue» (MFA 2009b). I Tromsø var også Lavrov svært tydelig på at dette fra starten hadde vært et russisk initiativ:

At Ilulissat we called on the colleagues to return in the new conditions to this Russian idea, put forward in the Arctic Council in 2004. Therefore we supported the initiative of the American colleagues to start talks on this issue on the basis of the Russian ideas and suggestions already proposed in the past (MFA 2009a).

Russland har også uttalt at de ønsker mer samarbeid mellom kystvaktene til de arktiske statene, og i forbindelse med prosjektet «Arctic Rescue» har de foreslått å opprette et koordineringssenter for søk- og redningsaktiviteter i Arktis (MFA 2009a). Under ministermøtet i Tromsø, uttalte utenriksminister Lavrov følgende:

We think that cooperation between coast guards and other relevant agencies and organizations of all Arctic states must bear a multilateral character. In this connection we suggest considering the possibility of creating a unified information and coordination center for ensuring search and rescue activities in the Arctic (MFA 2009a).

Under SAO-møtet i Arktisk Råd i Torshavn i oktober 2010, presenterte den russiske delegasjonen status for arbeidet med SAR-avtalen.³⁶ Alle de åtte medlemslandene deltok aktivt i forhandlingene, og det var enighet om å fremforhandle et bindende juridisk dokument, ifølge Anton Vasiliev, Russlands ambassadør til Arktisk Råd. Vasiliev gikk imidlertid ikke i detalj rundt forhandlingene, og sa følgende: «nothing is agreed before everything is agreed». Ambassadøren ga deretter ordet videre til direktøren for internasjonal avdeling i det russiske ministeriet for sivil beredskap EMERCOM, Igor Veselov. Han presenterte en redningsøvelse som ble arrangert i regi av Arktisk Råds prosjekt «Arctic Rescue» i april 2010. Under øvelsen

³⁶ Opplysningene i avsnittet er basert på observasjoner fra SAO-møtet 19. – 20. oktober 2010 i Torshavn, Færøyene.

deltok russiske grensestyrker fra FSB og personell fra EMERCOM ved Nagurskoe-basen på Frans Josef Land.³⁷ Scenarioet var en flystyrte i minus 25 grader. Veselov viste en film fra øvelsen, og det var igjen tydelig at den russiske delegasjonen ønsket å markere eierskap til saksfeltet. Veselov fortalte videre at resultatene fra øvelsen ble rapportert direkte til statsminister Vladimir Putin.

Redningsøvelsen i april 2010 ble også dekket av russiske medier. Den statlige engelskspråklige TV-kanalen Russia Today refererte til kritikere som hevdet øvelsen ikke var noe annet enn en maktdemonstrasjon, for å vise hvem som bestemmer i Arktis. Viseministeren i EMERCOM, Aleksandr Chupriyan avviste påstandene og hevdet øvelsen handlet om internasjonal sikkerhet (Russia Today 2010).

The drills show that we have the forces and means to be able and ready to react to emergencies in the region. Nationality doesn't matter – it can help Russians and foreigners equally. This is international security here that we test (Russia Today 2010).

Øvelsen er tolket som en bekreftelse på Russlands uttalte ønske om å spille en ledende rolle innenfor krisehåndtering, søk og redning i Arktis (Zysk 2010b). Artikkelen til Zysk vektlegger også at Russland i større grad har begynt å fokusere på såkalte myke sikkerhetstrusler i Arktis, i tillegg til tradisjonelle «harde» trusler. Øvelsen har også flere ganger blitt presentert for arbeidsgruppen EPPR, som et av eksemplene på Russlands satsing på beredskap i Arktis (EPPR 2010a; EPPR 2010b). I forbindelse med prosjektet «Arctic Rescue», planlegger også EMERCOM å opprette ti såkalte nød- og redningssentre i den russiske delen av Arktis. Russiske myndigheter har bedt andre interesserte medlemsland om å foreslå steder for plassering av slike sentre også utenfor Russland. (EMERCOM 2010). Hensikten med disse planen er å styrke beredskapen og å legge til rette for økt skipstrafikk i den nordlige sjørute, ifølge viseministeren i EMERCOM (EPPR 2010b).

Til slutt ble også USA og Russland ferdige med å i felleskap lede arbeidet med å fremforhandle SAR-avtalen. Avtalen om søk og redning i Arktis ble underskrevet av medlemslandene under Arktisk Råds ministermøte i Nuuk i mai 2011. Russlands ambassadør til Arktisk Råd, Anton Vasiliev, karakteriserte undertegningen av avtalen som et historisk punkt i arktisk samarbeid (EPPR 2011).

³⁷ Øygruppen Frans Josef Land og grenseposten Nagurskoe er omtalt i den forrige casen.

4.3.1 De- eller resikkerhetiserende atferd og talehandlinger

Initiativ eller respons: Gjennom prosjektet «Arctic Rescue» tok Russland i 2004 initiativ til at medlemslandene i Arktisk Råd skulle fremforhandle en bindende avtale om håndtering av ulykker i Arktis. Trolig er det innenfor dette temaet i Arktisk Råd at Russland har arbeidet mest aktivt. De andre medlemslandene var positive til målsettingen i prosjektet, som gikk ut på å bedre sikkerheten i Arktis. Likevel var flere av dem som sagt uenige med Russland i at en ny internasjonal avtale var nødvendig for å styrke beredskapen. Flere av de andre medlemslandene ønsket å gjennomføre samarbeidet i Arktisk Råd på et lavt politisk nivå, gjennom små og konkrete prosjekter. USA snudde imidlertid, og høsten 2008 tok USA initiativ til at Arktisk Råd skulle forhandle frem et memorandum om gjensidig forståelse. Russlands respons til snuoperasjonen var positiv, men de minnet ofte om at det var Russland som opprinnelig hadde tatt initiativet til en slik avtale. Uansett kan Russlands initiativ tolkes som et forsøk på å øke det internasjonale samarbeidet rundt beredskap i Arktis.

Avtalen om søk og redning vil føre til et tettere halvmilitært samarbeid mellom blant annet USA og Russland, ifølge Oldberg ved Sveriges utenrikspolitiske institutt (2011:47). Som nevnt tidligere, er det argumentert for at mer gjensidig avhengighet mellom aktørene i Arktis, kan forebygge fremtidig sikkerhetisering av saksfelt (Rottem et al. 2008:123). Initiativet til SAR-avtalen viser også at Russland ønsket mer forpliktende samarbeid gjennom Arktisk Råd. Dette taler for at initiativet kan tolkes som et forsøk på desikkerhetisering. Forumet har allerede diskutert å utforme avtaler om for eksempel oljevern, basert på de samme prinsippene som i SAR-avtalen (EPPR 2011). I prosessen rundt søk- og redningsavtalen ledet Russland og USA i fellesskap en såkalt task force som sto for forhandlingene. En av forfatterne av en ny bok om sikkerhetspolitikk i Arktis, mener denne prosessen er et håndfast bevis for at Russland er på vei bort fra isolasjonisme og mot internasjonalt samarbeid i Arktis (Griffiths 2011:17). Russlands ønske om mer samarbeid rundt krisehåndtering samt søk og redning, kan ha et sterkt potensiale for å bygge tillit mellom landene i Arktis, ifølge en gjennomgang av utviklingen i Russlands arktiske strategi (Zysk 2010a:110). Disse tolkningene taler også for at Russlands initiativ innenfor dette saksområdet kan tolkes som forsøk på desikkerhetisering, ved at de bidrar til å forebygge at temaer blir behandlet som sikkerhetsspørsmål i området.

Åpenhet eller hemmelighold: Redningsøvelsen ved grensevaktposten Nagurskoe i forbindelse med prosjektet «Arctic Rescue» kan på samme måte som i forrige case, tolkes som et eksempel på at Russland åpner opp strategiske områder for internasjonalt samarbeid. Samtidig

kan det her innvendes at dette prosjektet er kontrollert av det russiske departementet for sivil beredskap, og at ingen internasjonale aktører deltok i øvelsen ved grenseposten til FSB. Som omtalt i forrige case, ble denne grenseposten fullstendig opprustet av russiske myndigheter i 2008. Opprustningen er tolket som at Russland fester grepet om egne arktiske områder. Statsminister Vladimir Putin har besøkt grenseposten, og det russiske sikkerhetsrådet møttes som nevnt her for å diskutere Russlands arktiske strategidokument. I forbindelse med redningsavtalen, har russiske aktører ellers også opptrådt tilsynelatende fullstendig åpent. Avtalen fremmer også samarbeid mellom militære myndigheter på tvers av landene, noe som også kan føre til økt åpenhet.

Talehandlinger: I denne casen er det ikke funnet talehandlinger som kan tolkes som forsøk på sikkerhetisering eller resikkerhetisering. Det var heller ikke ventet, all den tid dette prosjektet i stor grad var et russisk initiativ som åpnet for internasjonalt samarbeid. Riktignok ga utenriksminister Sergej Lavrov uttrykk ovenfor det russiske føderasjonsrådet for at det hastet med å utvikle den nordlige sjørute, herunder styrke beredskapen i området, fordi Russlands interesser var truet av andre seilingsleder. Her blir Russlands interesser brukt som referanseobjekt. Disse argumentene har imidlertid ikke Russland brukt i forbindelse med Arktisk Råd. Derimot er det flere talehandlinger som kan tolkes som forsøk på desikkerhetisering i forbindelse med Russlands engasjement for dette saksfeltet i Arktisk Råd. Da EMERCOM i 2003 som nevnt presenterte for Arktisk Råd at «Arctic Rescue» kunne styrke tillit og utvikle samarbeid mellom de arktiske statene, så kan dette tolkes som en desikkerhetiserende talehandling. Også uttalelsene i 2004 fra den russiske ministeren for kriseberedskap om at Russland gir høy prioritet til internasjonalt samarbeid for å forebygge nødsituasjoner i Arktis, kan tolkes som en slik desikkerhetiserende talehandling ut fra operasjonaliseringen. I Russlands strategidokument for Arktis, blir det også tatt til orde for å fremme samarbeid mellom de arktiske statene om beredskapen i Arktis.

Under ministermøtet i 2009 i Tromsø tok som sagt også utenriksminister Sergej Lavrov til orde for økt samarbeid mellom de arktiske landenes kystvakter og opprettelsen av et senter for å koordinere søk- og redningsoperasjoner i Arktis. Også denne uttalelsen kan tolkes som et forsøk på desikkerhetisering. Russlands vektlegging av dette saksfeltet, kan tolkes som at russiske aktører innser at de bare kan oppnå sine nasjonale interesser i Arktis ved hjelp av internasjonalt samarbeid. Det er i så fall noe som kan fremme desikkerhetisering. Samtidig kan det innvendes at disse uttalelsene er et uttrykk for en desikkerhetisering som allerede har

skjedde. Daværende generalsekretær i Sovjetunionen, Mikhail Gorbatsjov, tok som tidligere nevnt initiativ til å åpne den nordlige sjørute for utenlandske fartøy allerede i 1987. Russland har for eksempel deltatt på redningsøvelsene «Barents Rescue» i regi av Barentsrådet siden 2001 (Oldberg 2011:28). I forbindelse med dette saksfeltet er det også verdt å nevne at EMERCOM som nevnt henviste til «internasjonal sikkerhet», da de kommenterte redningsøvelsen på Frans Josef Land i forbindelse med «Arctic Rescue». Bruken av dette begrepet kan sees på som et uttrykk for at russiske myndigheter fokuserer på nye «myke» sikkerhetsutfordringer.

4.4 Analyse på tvers av casene

Over er Russlands engasjement innenfor tre ulike saksområder i Arktisk Råd presentert og undersøkt. Under sammenliknes casene. Analysen under har den samme strukturen som den forutgående. Først gjennomgås initiativ/respons, så hemmelighold/åpenhet, deretter talehandlinger. Forløpende belyses også utviklingen i Russlands engasjement i forumet, sett i lys av de tre casene.

Russlands initiativ til prosjekter

For å oppsummere kort først: Både prosjektene i case 2 (opprydding på Frans Josef Land) og case 3 (SAR-avtalen) var i stor grad initiativ fra Russland i Arktisk Råd. Operasjonaliseringen på dette punktet er følgende: Egne initiativ fra Russland til å trekke inn nye temaer i Arktisk Råd, kan indikere et forsøk på desikkerhetisering. På den annen side kan mangel på initiativ eller motvilje til å trekke inn nye temaer i samarbeidet indikere et forsøk på resikkerhetisering.

Saksområdene i både case 2 og 3 ble vurdert som sikkerhetsspørsmål tidligere. Frans Josef Land hadde en viktig militær rolle under deler av den kalde krigen. Forhistorien tilsier at mesteparten som skjedde her var omfattet av en sikkerhetstenkning. Tidligere var det lite trolig at et internasjonalt samarbeidsprosjekt kunne kartlegge øygruppen. Også tilgang til sovjetisk farvann var som påpekt gjort til et sikkerhetsspørsmål under den kalde krigen. At Russland har tatt initiativ til internasjonalt samarbeid i case 2 og case 3, innenfor saksfelt som tidligere har vært definert som sikkerhetsspørsmål, indikerer derfor forsøk på desikkerhetisering. Tilsynelatende ser det ut til at Russland har latt hensynet til tradisjonelle

«harde» sikkerhetsoppfatninger i disse to tilfellene vike for nyere «myke» sikkerhetsoppfatninger.

Hvis vi trekker inn rammeverket til Buzan, Wæver og de Wilde, kan case 2 (Frans Josef Land) tolkes som et forsøk på desikkerhetisering innenfor den militære sektoren, der statens overlevelse ikke lenger brukes som referanseobjekt for sikkerhet. Samtidig ser vi i denne casen konturene av en prosess der miljø blir brukt som referanseobjekt for sikkerhet. Vi kan altså si at denne casen viser at russiske aktører har begynt å ta hensyn til «myke» sikkerhetsutfordringer. I case 3, kan man på samme måte si at SAR-avtalen som legger opp til mer samarbeid mellom militære aktører, også er et forsøk på desikkerhetisering innenfor den militære sektoren. Samtidig bruker her russiske aktører begrepet «internasjonal sikkerhet» som referanseobjekt for å forsvare satsingen på å styrke beredskapen i Arktis. Russland har også en klar egeninteresse i å styrke beredskapen langs den nordlige sjørute, uten at vi ser at «økonomisk sikkerhet» blir brukt som argument eller referanseobjekt.

Russlands respons på andre lands initiativ

Case 1 (AMAPs olje- og gassutredning) omhandler i stor grad Russlands respons på andre lands initiativ. Utredningen ble etter hvert et initiativ fra Norge og USA, som ledet arbeidet med prosjektet. Operasjonaliseringen på dette punktet følgende: Aktiv og positiv respons på andre medlemslands initiativ, kan indikere forsøk på desikkerhetisering. På den annen side kan passiv eller negativ respons på andre medlemslands initiativ indikere forsøk på resikkerhetisering. Russland ønsket å delta i olje- og gassutredningen og støttet prosjektet både på SAO-møter og ministermøter i Arktisk Råd. I 2003 var også Russland som nevnt med på å lede prosjektet, men året etter var de ute av ledelsen. Denne støtten til prosjektet indikerer forsøk på desikkerhetisering. Her legges det til grunn at energisektoren i Russland er gjort til et sikkerhetsanliggende. Ved å støtte prosjektet markerte russiske aktører tilsynelatende at man ikke ønsket å behandle petroleumssektoren i Arktis som et sikkerhetsspørsmål i dette tilfellet. Samtidig var det som nevnt betydelige utfordringer rundt gjennomføringen av olje- og gassutredningen. Passivitet og hemmelighold fra enkelte russiske aktører var en avgjørende årsak til at utredningen ble kraftig forsinket, slik vi har sett tidligere i undersøkelsen. Denne atferden kan indikere forsøk fra enkelte russiske aktører på å behandle petroleumssektoren i Arktis som et sikkerhetsspørsmål. Samtidig kan det som nevnt være en rekke andre forklaringer på at AMAP ikke fikk flere opplysninger om russisk olje- og

gassvirksomhet i Arktis, for eksempel omorganisering av russiske myndigheter og manglende interesse for miljøkonsekvenser av petroleumsvirksomhet.

I den publiserte rapporten fra olje- og gassutredningen fremgår det at opplysninger som de andre medlemslandene i Arktis Råd deler, ble behandlet som konfidensielle av Russland. Vi ser her trolig konturene av en ulik oppfatning av hva som er sikkerhetsanliggender mellom Russland og de andre medlemslandene i Arktisk Råd. Kjølberg og Jeppesen beskriver hvordan stater kan operere med ulike definisjoner hva som er sikkerhet. De mener vanskeligheter i miljøvernssamarbeid mellom Norge og Russland i nordområdene, trolig kan forstås ut fra et slikt perspektiv: «Forhold som fra norsk side ikke ses i en (militær) sikkerhetssammenheng, blir i russisk sikkerhetstenkning oppfattet som utilbørlig innsyn, og vurderes som en trussel mot russiske interesser» (Kjølberg & Jeppesen 2001:19) Det kan tenkes at oppgaven belyser en liknende dynamikk mellom enkelte russiske aktører og de andre medlemslandene i Arktisk Råd: Enkelte russiske aktører kan ha oppfattet ønskene fra AMAP om opplysninger, som utilbørlig innsyn. Også Zysk har beskrevet en grunnleggende mistillit hos enkelte russiske aktører mot vestlig forskning som har Arktis på agenden (2008:3).

Et liknende eksempel, der vi ser at russiske aktører opptrer ulikt, er nevnt i case 2 (opprydding på Frans Josef Land). I 2000 ønsket ikke det russiske forsvarsdepartementet å delta i AMAPs kartlegging av miljøgiften PCB, dette til tross for at Russland hadde støttet PCB-prosjektet både på et SAO-møte og et ministermøte. Disse to eksemplene kan tyde på oppfatningene av hva som er sikkerhetsspørsmål varierer hos ulike russiske myndighetsorganer. Et annet synlig mønster, er at vi ikke ser noen tilbøyelighet til å behandle emner som sikkerhetsspørsmål dersom Russland selv har tatt initiativ til et prosjekt. Verken i forbindelse med prosjektet på Frans Josef Land i case 2 eller «Arctic Rescue» og SAR-avtalen i case 3 ser vi at russiske aktører skaper problemer for gjennomføringen av prosjektene.

Åpenhet eller hemmelighold fra russiske aktører

For å starte med en oppsummering: I case 1 (olje- og gassutredningen) bidro mangel på åpenhet hos enkelte russiske aktører til store utfordringer for gjennomføringen av prosjektet. I case 2 (Opprydding av Frans Josef Land) praktiserte det russiske forsvarsdepartementet åpenhet i et strategisk område. I case 3 (SAR-avtalen) ser vi kun åpenhet fra russiske aktører. Ut fra operasjonaliseringen ser vi gjennom russiske aktørers atferd i casene både tegn til at de

forsøker å håndtere emner som sikkerhetsspørsmål, og det motsatte. Operasjonaliseringen i undersøkelsen er følgende: Åpenhet i deltakelsen i prosjekter under Arktisk Råd indikerer forsøk på desikkerhetisering. Hemmelighold indikerer forsøk på resikkerhetisering.

Gjennomlesingen av dokumenter fra SAO-møtene, altså fra embetsmannsnivået i forumet, viser ingen tegn til hemmelighold eller tilbakeholdelse av informasjon fra russisk side. Hvis vi derimot ser på dokumenter fra arbeidsgruppene til forumet, kommer det frem at russiske aktører ved to anledninger har praktisert hemmelighold som har fått konsekvenser for prosjekter i Arktisk Råd. Her er det viktig å understreke at hemmeligholdet tilsynelatende ikke er praktisert av russiske myndigheter som helhet, men kun av enkelte organer. I disse to tilfellene har Russland støttet prosjekter i forumet, men likevel har andre russiske aktører skapt utfordringer for gjennomføringen av prosjektene. Klarest kommer mangel på åpenhet frem i case 1, som omhandler AMAPs olje- og gassutredning. Russiske aktører var i forbindelse med dette prosjektet svært tilbakeholdne med å dele informasjon om petroleumsvirksomhet i arktiske strøk i Russland. Som tidligere beskrevet, tok det lang tid før russiske aktører ga opplysninger til AMAP, og i enkelte tilfeller ble data ikke fremskaffet overhodet. Mangelen på åpenhet, kan tyde på at petroleumsvirksomhet i Arktis ble forsøkt behandlet som et sikkerhetsspørsmål. Et annet eksempel på manglende åpenhet er PCB-prosjektet som blir nevnt i case 2. Det russiske forsvarsdepartementet ønsket i år 2000 ikke å være med i PCB-prosjektet til AMAP, til tross for at Russland hadde støttet prosjektet i Arktisk Råd. De to eksemplene kan tolkes dit hen at ulike deler av russiske myndigheter opererte med ulik definisjon av hva som var et sikkerhetsspørsmål. Åtland beskriver at når først noe er klassifisert som et sikkerhetsspørsmål, kan det ta lang tid før emnet blir desikkerhetisert, dels fordi enkelte grupper kan ha en egeninteresse i at emnet er sikkerhetisert eller at de har en mer konservativ oppfatning. Han argumenterer for at fenomenet er særlig aktuelt i nordområdene (Åtland 2003:11). Det kan tenkes at en liknende dynamikk, med aktører som ønsket å beholde status quo, fant sted i de to eksemplene over.

Samtidig ser vi en tendens til åpenhet i både case 2 og case 3. I forbindelse med prosjektet på Frans Josef Land (case 2) åpnet det russiske forsvarsdepartementet for detaljert kartlegging av forurensing ved gamle forsvarshemmeligheter i et fremdeles strategisk betydningsfullt område. Samme departement ønsket syv år tidligere ikke å være med i PCB-prosjektet nevnt ovenfor. Opplysningene som ble offentlig tilgjengelig gjennom prosjektet på Frans Josef Land likner tilsynelatende på typen opplysninger som det tok lang tid før russiske myndigheter ville

dele i forbindelse med olje- og gassutredningen. I begge tilfeller var det detaljerte kart og geografiske posisjoner. I case 3 ønsket Russland mer samarbeid mellom militære myndigheter rundt beredskapen i Arktis, også dette kan tolkes som et tegn på mer åpenhet.

Hovedtrenden dersom vi sammenlikner atferden i casene er tilsynelatende åpenhet, dermed er det hovedsakelig forsøk på desikkerhetisering kommer til uttrykk fra russisk side i samarbeidet. Samtidig ser vi enkelte tegn til forsøk på sikkerhetisering eller resikkerhetisering med økonomisk sikkerhet (olje- og gass) som referanseobjekt. Vi ser tilsynelatende mer åpenhet lenger frem i tid. Ingen av casene foregår riktignok på 90-tallet, da miljøvernssamarbeidet ble beskrevet som å være mer åpent enn rundt år 2000. Etter det ble temaer relatert til miljø mer strategisk behandlet av Russland, ifølge Rowes analyse av landets engasjement i Arktisk Råd (2009b:152). Det ser imidlertid ut til at denne utviklingen kan ha snudd, ifølge informasjon fra et av de innledende intervjuene: Russland var åpne på miljøsektoren frem til år 2000. Deretter kom blant annet den føderale sikkerhetstjenesten FSB inn i bildet og klassifiserte flere opplysninger som hemmelige. I en periode førte det til at nøkkelpersoner var redde for å engasjere seg i arbeidsgruppene. Russiske aktører var også svært tilbakeholdne med å dele informasjon. Samarbeidsklimaet skal imidlertid ha bedret seg kraftig de siste årene, ifølge informanten.³⁸

Talehandlinger fra russiske aktører

For å starte med en kort oppsummering: I undersøkelsen av de tre casene var det forholdsvis enkelt å finne utsagn fra russiske aktører som betoner internasjonalt samarbeid, felles interesser og felles utfordringer i Arktis. Derimot omhandler tilsynelatende ingen uttalelser i kildematerialet interessekonflikter eller potensielle konflikter. Disse funnene var som forventet, og dette er også beskrevet i teoridelen. Funnene er basert på følgende operasjonalisering: Dersom russiske aktører beskriver emner som felles utfordringer, indikerer dette forsøk på desikkerhetisering. Dersom russiske aktører beskriver konflikter fremfor felles interesser, eller bruker oss/dem beskrivelser, så indikerer dette resikkerhetisering. Talehandlingene som inngår i denne undersøkelsen er gjennomgått etter presentasjonen av hver case tidligere i dette kapitlet, og det blir derfor ikke brukt mye plass på å gjenta dem her. Istedenfor skal vi se etter mønstre i talehandlingene på tvers av casene.

³⁸ Intervju med en representant for norske myndigheter, gjennomført 3. september 2010.

Russiske aktører har også kommet med en rekke generelle uttalelser som kan tolkes dit hen at de ikke ønsker å behandle temaer i Arktis som sikkerhetsspørsmål. Som påpekt i innledningen, uttalte for eksempel utenriksminister Sergej Lavrov under ministermøtet i 2006 at Arktisk Råd har bidratt til å endre Arktis fra å være en arena for konfrontasjon til å være et sted for samarbeid (Lavrov 2006). Under det neste ministermøtet, i 2009, uttalte Lavrov at Russland ønsker å bevare Arktis som en sone for fred og samarbeid, i tråd med målsettingen i landets arktiske strategidokument fra året før (MFA 2009a). Også utenfor konteksten av Arktisk Råd, har russiske aktører gjentatt samme budskap om at Arktis bør være et område for fredelig samarbeid. Blant annet har statsminister Vladimir Putin fremmet dette synet under den internasjonale konferansen *The Arctic: Territory of Dialogue* (Government of the Russian Federation 2010b).

I kildematerialet til denne undersøkelsen, har det ikke lyktes å identifisere oss/dem beskrivelser eller beskrivelser av interessekonflikter fra russiske aktører. Tvert i mot har russiske aktører i Arktisk Råd-sammenheng avvist påstandene om at Arktis' fremtid kan bli preget av konflikter. Et eksempel er en av utenriksminister Lavrovs uttalelser under ministermøtet i Tromsø i 2009: «In conclusion I want to say that practical activities of the Arctic Council, which we have consistently sought to strengthen, debunk every prognosis that the Arctic is becoming a potential source of conflict» (MFA 2009b). Det kan være flere årsaker til at undersøkelsen ikke identifiserer talehandlinger som kan tolkes dit hen at russiske aktører forsøker å behandle et tema i Arktisk Råd som et sikkerhetsspørsmål. For det første kan det innvendes at når et tema først har kommet på agendaen i forumet, så er temaet per definisjon noe man samarbeider om, og som ikke blir behandlet som et sikkerhetsanliggende. Denne tolkningen blir imidlertid svekket av funnene i case 1, der noen russiske aktører tilsynelatende forsøker å behandle et tema som et sikkerhetsspørsmål, til tross for at Russland har ønsket å samarbeide om temaet i Arktisk Råd. Årsaken til at denne undersøkelsen ikke identifiserer sikkerhetiserende talehandlinger, kan også være at kildematerialet kun omfatter referater av talehandlinger som er offentlig tilgjengelig. Undersøkelsen omfatter dermed ikke hva som eventuelt har blitt uttalt bak lukkede dører. I tillegg er Arktisk Råd basert på konsensus, og av naturlige årsaker er det en generell trend til å vektlegge enighet i dette samarbeidet.

Det klareste mønsteret fra undersøkelsen av talehandlingene er følgende: Alle utsagn og uttalelser fra russiske aktører i denne undersøkelsen kan tolkes som forsøk på å ikke behandle

emner som sikkerhetsanliggender. Dette mønsteret gjelder også for casen med olje- og gassutredningen, som er det eneste av de tre casene der vi identifiserer et forsøk fra russiske aktører på å behandle et emne som et sikkerhetsspørsmål. Heller ikke i denne casen finner vi talehandlinger som tyder på at man forsøkte å behandle russisk petroleumssektor i Arktis som et sikkerhetsanliggende. I forbindelse med denne casen er det derfor grunn til å spørre om russiske aktører sa en ting, og gjorde noe annet. En alternativ forklaring er som tidligere nevnt at ulike aktører opptrådte ulikt i forbindelse med prosjektet. Utenriksminister Sergej Lavrov og det russiske formannskapsprogrammet ga som tidligere nevnt uttrykk for at Russland ville prioritere arbeidet med olje- og gassutredningen under det russiske formannskapet (MFA 2004; Russian Chairmanship 2004). Samtidig praktiserte andre russiske aktører hemmelighet i forbindelse med det samme prosjektet under formannskapsperioden. Eksempelet ovenfor viser at denne undersøkelsen ikke ville påvist forsøk på å behandle et emne som et sikkerhetsspørsmål, dersom vi kun hadde belyst talehandlinger fra russiske aktører. I forbindelse med de to andre casene, finner vi ikke tegn til et slikt manglende samsvar mellom talehandlinger og atferd. Det kan trolig forklares med at henholdsvis opprydningsprosjektet på Frans Josef Land og arbeidet for økt beredskap i Arktis var mindre kontroversielle prosjekter for Russland, og at de begge i stor grad var initiativ fra russiske aktører.

Et annet fenomen som er synlig i russiske aktørers talehandlinger, er bruk av utradisjonelle referanseobjekter for sikkerhet. Et eksempel er da en representant for det russiske ministeriet for sivil beredskap uttalte at redningsøvelsen i regi av prosjektet Arctic Rescue handlet om «internasjonal sikkerhet» (Russia Today 2010). Også ifølge det russiske strategidokumentet for Arktis skal landet bidra til internasjonal sikkerhet i området: «(...) consolidation of international security(...)» (SCRF 2008:9). I tillegg kan det være verdt å merke seg at Russland i strategidokumentet for Arktis bruker begrepet «environmental security». Sistnevnte kan tolkes som et forsøk på å bruke miljøet eller naturen som referanseobjekt for sikkerhet. Vi har imidlertid ikke noe grunnlag for å si hvorvidt disse begrepene nå er brukt hyppigere enn før.

5 Avslutning

Denne oppgaven undersøker Russlands engasjement i Arktisk Råd. Oppgaven har tatt for seg tre caser som omhandler Russlands håndtering av prosjekter i forumet. Innledningsvis ble det stilt spørsmål ved hvordan russiske sikkerhetsoppfatninger har kommet til uttrykk gjennom landets engasjement i Arktisk Råd. Russlands engasjement i forumet er fortolket gjennom Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori. Under oppsummeres funnene fra undersøkelsen av problemstillingen i hver case. Deretter drøftes utfordringer rundt bruken av sikkerhetiseringsteori i analysen. Til slutt oppsummeres hvilke sikkerhetsoppfatninger som er synlige gjennom Russlands engasjement i Arktisk Råd.

Case 1 - AMAPs olje- og gassutredning

Arctic Oil and Gas Assessment er blant de viktigste publikasjonene til Arktisk Råd og arbeidsgruppen AMAP. Utredningen omhandler konsekvensene av petroleumsvirksomhet i Arktis. Publikasjonen skulle presenteres på ministermøtet i Salekhard i 2006, som et av de viktigste dokumentene, ifølge det russiske formannskapsprogrammet. Slik gikk det ikke. Russiske myndigheter var positivt innstilt til utredningen og til økt fokus på energi i Arktisk Råd. Samtidig bidro manglende forpliktelse i arbeidet med rapporten samt hemmelighold av opplysninger fra russisk side til å sterkt forsinke prosjektet. Utredningen ble ikke offentliggjort før januar 2008. Casen kan tolkes som et uttrykk for at olje- og gassektoren i Arktis ble forsøkt behandlet som et sikkerhetsspørsmål av enkelte russiske aktører. Samtidig kan en rekke andre faktorer bidra til å forklare den manglende åpenheten fra russisk side. Noe kan trolig forklares med omorganisering av russiske myndigheter, og at de russiske representantene som arbeidet med rapporten i AMAP hadde et svakt mandat. I tillegg kan manglende interesse for miljøkonsekvenser av petroleumsvirksomhet hos enkelte russiske aktører også være en forklaring. Det faktum at en rekke opplysninger om russisk petroleumsvirksomhet i Arktis ikke ble publisert i rapporten, og at tilsvarende opplysninger for de andre medlemslandene ble publisert, taler imidlertid for at petroleumssektoren ble behandlet som et sikkerhetsanliggende i casen.

Case 2 - Miljøopprydding i Arktis

På 1950-tallet bygde Sovjetunionen opp et nettverk av fremskutte baser for strategiske bombefly i Arktis, blant annet på Frans Josef Land. På 90-tallet ble basene forlatt, og igjen lå store mengder miljøgifter. Gjennom Arktisk Råds arbeidsgrupper AMAP og ACAP, tok Russland initiativ til å starte et prosjekt for å kartlegge og rydde opp i forurensingskildene ved de nedlagte basene på Frans Josef Land. Selv om basene er nedlagt, har øygruppen fortsatt strategisk betydning for Russland. Blant annet ble FSBs nordligste grensepost i området nylig rustet opp. Til tross for den strategiske betydningen, ga det russiske forsvarsdepartementet tillatelse til feltarbeid på øygruppen i regi av et internasjonalt prosjekt der blant annet Arktisk Råd deltok. Handlingen står i kontrast til andre tilfeller der det russiske forsvarsdepartementet ikke har ønsket å bidra med informasjon til Arktisk Råd. Også Dumaen godkjente å involvere internasjonale organer som Arktisk Råd i prosjektet. Rapporter med detaljerte kart og bilder av øyene ble publisert internasjonalt i forbindelse med prosjektet. Opprydningsprosjektet kan tolkes som et uttrykk for at russiske sikkerhetsoppfatninger i Arktis er i endring. I et område der hensynet til statssikkerhet tidligere spilte en sentral rolle, har nå hensynet til miljø sikkerhet fått økt betydning. Casen viser tilsynelatende at miljø som referanseobjekt for sikkerhet brukes av russiske myndigheter. Utviklingen kan også illustreres ved at russiske myndigheter på høyt nivå har vært involvert i prosjektet, mest tydelig da statsminister Vladimir Putin besøkte øygruppen i april 2010. Opprydningsprosjektet kan tolkes som et uttrykk for desikkerhetisering i den militære sektoren. Dette fordi russiske aktører praktiserer åpenhet i et område som tidligere ble behandlet som et sikkerhetsanliggende, der statssikkerhet var referanseobjekt for sikkerhetiseringen.

Case 3 - Beredskap i Arktis, SAR-avtalen

Under ministermøtet i mai 2011 ble avtalen om søk og redning i Arktis underskrevet av medlemslandene i forumet. Dokumentet, som ble underskrevet i den grønlandske landsbyen Nuuk, er den første bindende avtalen som er fremforhandlet under Arktisk Råd. Avtalen vil blant annet bidra til å fremme samarbeidet mellom kystvaktene i de arktiske statene. Økt beredskap i Arktis har vært et av hovedsatsingsområdene til Russland i Arktisk Råd. Tilbake i 2001 tok Russland initiativ til et prosjekt for å fremme internasjonalt samarbeid ved ulykker i Arktis. Trolig henger de russiske initiativene innenfor beredskap sammen med landets ambisjoner om at den nordlige sjørute skal bli en attraktiv seilingsled mellom Europa og Asia. Engasjementet for saksfeltet kan tolkes dit hen at russiske myndigheter vektlegger nye og

«myke» sikkerhetsutfordringer i Arktis. Initiativet kan også tyde på at Russland ønsker å styrke forumet. Flere analyser ser på redningsavtalen som en tillitsbyggende utvikling og en videreutvikling av samarbeidet i Arktisk Råd. Dette kan tolkes som et forsøk på desikkerhetisering, i forbindelse med et saksfelt som var sikkerhetisert, der statssikkerhet var referanseobjekt for sikkerhet. Samtidig kan man se tegn til at «internasjonal sikkerhet» blir fremhevet som et nytt referanseobjekt for sikkerhet av russiske aktører.

5.1 Bruken av sikkerhetiseringsteori

I analysen brukes Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori for å undersøke hvordan russiske sikkerhetsoppfatninger har kommet til uttrykk gjennom landets engasjement i Arktisk Råd. Teorien er valgt for å belyse hvorvidt aktører forsøker å behandle temaer som et sikkerhetsspørsmål eller ikke. Anvendelsen av sikkerhetiseringsteori byr imidlertid på en rekke utfordringer i undersøkelsen. Wæver omtaler selv konseptuelle svakheter i teorien. Konseptet desikkerhetisering og definisjonen av ekstraordinære tiltak er for lite utviklet, ifølge ham (2003:25-26). For eksempel kan man diskutere hvorvidt mangel på åpenhet i forbindelse med et internasjonalt samarbeidsprosjekt betyr at noe er gjort til et sikkerhetsanliggende eller om temaet bare er politisert. Samtidig bruker som påpekt Københavnerskolen selv hemmelighold som eksempel på et ekstraordinært virkemiddel.

En annen utfordring er at forsøk på å behandle emner som sikkerhetsspørsmål, trolig vil skje i det skjulte. Vi har liten innsikt i lukkede beslutningsprosesser, og må bruke åpne kilder. Som Åtland og Pedersen skriver i en artikkel om Svalbards rolle i russisk sikkerhetspolitikk: «Since none of us have ever been ‘inside the heads’ of either ‘securitising actors’ or ‘audiences’, we have to rely on written and oral statements (...)» (2008:232).

En utfordring er også at forsøk på å *ikke* behandle temaer som sikkerhetsspørsmål er mer synlig enn det motsatte. Derfor var det trolig enklere å identifisere forsøk på desikkerhetisering, fordi oppgaven er begrenset til åpne kilder. Årsaken er at få aktører i et forum som Arktisk Råd har interesse av å synliggjøre motsetninger. Den teoretiske tilnærmingen gjør også at vi har store vanskeligheter med å avdekke eventuelle skjulte agendaer. Også dette bidrar til at undersøkelsen trolig langt enklere identifiserer forsøk på desikkerhetisering enn forsøk på å behandle noe som et sikkerhetsspørsmål. For å håndtere denne potensielle skjevheten, har undersøkelsen i større grad fokusert på atferd enn på

talehandlinger fra russiske aktører. Oppgaven hadde for eksempel ikke identifisert forsøket på å behandle russisk petroleumssektor i Arktis som et sikkerhetsanliggende, dersom undersøkelsen ikke hadde fokusert på atferd i tillegg til talehandlinger.

Det kan innvendes at dersom man kan undersøke atferd, så har prosessen kommet lenger enn til et forsøk på sikkerhetisering eller et forsøk på desikkerhetisering. Atferd som for eksempel hemmelighold, kan tolkes dit hen at et forsøk på å gjøre noe til et sikkerhetsspørsmål allerede har fått publikums aksept. Også Dumaens godkjenning av oppryddingsprosjektet på Frans Josef Land, kunne vært tolket som publikums aksept av et forsøk på desikkerhetisering. Analysen kunne vært utvidet ved å inkludere publikum på denne måten. Ved å utelate publikum, fikk imidlertid undersøkelsen gå mer i dybden på aktørene.

Sikkerhetiseringsteori kan brukes for å undersøke hva som fortsetter å være sikkerhetsspørsmål, og hva som ikke lenger er det. Teorien belyser dynamikken i at for eksempel Frans Josef Land i case 2 ikke lenger håndteres som et sikkerhetsspørsmål. Teorien fungerer også for å belyse hvordan enkelte aktører forsøkte å sette Russlands petroleumssektor i Arktis på en sikkerhetsagenda i case 1. Samtidig åpner den teoretiske tilnærmingen for å undersøke hvordan også nye «myke» emner kan bli behandlet som sikkerhetsspørsmål. Til tross for utfordringene nevnt over, fungerte sikkerhetiseringsmodellen som tilnærming. Den lot meg besvare hva som regnes som sikkerhetsanliggender og hva som ikke regnes som sikkerhetsanliggender i tre caser av Russlands engasjement i Arktisk Råd.

5.2 Sikkerhetsoppfatninger i endring

Arktisk Råd er et samarbeid som foregår på tvers av en tidligere frontlinje under den kalde krigen. Russisk deltakelse i forumet er i utgangspunktet et tegn på desikkerhetisering. Arktisk Råd og arbeidsgruppene bidrar til offisiell kontakt mellom Russland og de andre medlemslandene på mange nivåer (Oldberg 2011:34). Forumet kan bidra til desikkerhetisering, fordi myndighetspersoner på ulike nivå møtes på tvers av landegrensene. På samme måte som den europeiske integrasjonsprosessen gjennom EU har bidratt til å desikkerhetisere forholdene mellom nasjonalstatene i Europa (Rieker 2001:5), kan man argumentere for at forumet har bidratt til en liknende utvikling i nord.

Vi ser flere eksempler på at Russland har trukket inn temaer i forumet som det trolig ville vært utenkelig å samarbeide om under den kalde krigen. Samarbeidet med USA om å utforme

en redningsavtale for Arktis og opprydningsprosjektet på Frans Josef Land, er eksempler på en slik utvikling. I forbindelse med sistnevnte prosjekt, er det relevant å gjenta at det russiske forsvarsdepartementet i år 2000 ikke ønsket å delta i kartlegging av miljøgiften PCB i Nord-Russland i regi av Arktisk Råd. Syv år senere ga samme departement et internasjonalt prosjekt tillatelse til å undersøke utslipp av miljøgifter ved nedlagte flybaser på øygruppen.

Samtidig er ikke bildet helt entydig. Case 1 viser et eksempel på at Russland ikke har vært samarbeidsvillig på et saksområde der de opprinnelig var positive til internasjonalt samarbeid. Arktisk Råds olje- og gassutredning ble kraftig forsinket blant annet på grunn av hemmelighold fra russiske myndighetsorganer. Mangelen på åpenhet kan tolkes som at aktører forsøkte å behandle petroleumssektoren i Arktis som et sikkerhetsspørsmål. Det kan samsvare med funnene i andre analyser, som argumenterer for at Russland behandler energiområdet strategisk (Godzumirski 2008; Khrushcheva 2011).

Mens Moskvas politikk i den europeiske delen av Arktis tidligere ble styrt av nasjonale sikkerhetshensyn, blir den i dag i økende grad styrt av nasjonale økonomiske interesser og behovene til selskaper tett knyttet til den russiske staten, ifølge Åtland (2009:177). Han beskriver hovedtrenden i Russlands politikk overfor nordområdene som desikkerhetisering etter den kalde krigens slutt. Samtidig understreker han at Russland ser flere nye sikkerhetsutfordringer, blant dem miljø sikkerhet og viktigere – økonomisk sikkerhet. I Russland er det, ifølge Åtland, en utbredt frykt for at andre land skal forsøke å kontrollere landets olje- og gassressurser i Arktis. Likevel argumenterer han for at disse emnene ikke blir sikkerhetisert dersom de kan håndteres mer effektivt på andre måter. Han viser til at saken med den norske kystvaktens bording av tråleren «Elektron» ble forsøkt sikkerhetisert av enkelte russiske aktører, men at forsøket mislyktes (Åtland 2009:177). Et slikt bilde kan stemme overens med funnene her. Russlands engasjement i Arktisk Råd kan tolkes som at tradisjonelle sikkerhetsspørsmål er forsøkt desikkerhetisert, mens enkelte nye utfordringer er forsøkt gjort til sikkerhetsanliggender. En slik dynamikk utspiller seg tilsynelatende i casen som omhandler Russlands engasjement i olje- og gassutredningen. Petroleumssektoren i Arktis kan ha blitt forsøkt behandlet som et sikkerhetsanliggende av enkelte russiske aktører ut fra økonomiske hensyn.

Et annet saksfelt som kan tolkes dit hen at Russland fokuserer på «myke» sikkerhetsutfordringer, er russiske aktørers engasjement for innføringen av en internasjonal avtale for søk og redning i Arktis. Russland prioriterte arbeidet med SAR-avtalen under store

deler av medlemskapet i forumet. Styrket beredskap for søk og redning, samt håndtering av oljeutslipp i Arktis, er blant forutsetningene for mer petroleumsvirksomhet i området. Russland må også styrke beredskapen for at den nordlige sjørute skal bli mer attraktiv (Zysk 2011:99, 104). Disse motivasjonsfaktorene forklarer trolig noe av Russlands innsats på saksfeltet. Russiske aktører har også klart uttrykket at de vil bruke landets engasjement i Arktisk Råd til å fremme landets interesser i Arktis.

Innledningsvis beskrives hvordan Russlands hensikter i nord er tolket som forberedelser til en fremtidig kamp om naturressurser, primært om olje og gass. Gjennom de tre casene ser vi lite til dette scenariet. Eneste unntaket, kan være mangelen på åpenhet i forbindelse med olje- og gassutredningen til forumet. Hovedkonklusjonen etter undersøkelsen av de tre casene, er at Russlands engasjement i Arktisk Råd reflekterer at russiske aktører ser flere sikkerhetsutfordringer i Arktis enn de rent tradisjonelle. Russland bruker medlemskapet i Arktisk Råd for å forberede seg på nye sikkerhetsutfordringer i tråd med egne nasjonale interesser. For eksempel Russlands fokus på beredskap og SAR-avtalen, sett i sammenheng med forventninger om økt skipsfart på den nordlige sjørute og mer petroleumsvirksomhet i Arktis. Dette er i tråd med målsetningene i Russlands strategidokument for Arktis fra 2008. Russland deler tilsynelatende ikke i like stor grad som flere av de andre medlemslandene synet på at forurensing og klimaendringer er en sikkerhetstrussel i Arktis. Samtidig har også russiske aktører til en viss grad tatt initiativ til håndfaste prosjekter for å rydde opp i tydelige forurensingskilder. Hvorvidt interessen for nye sikkerhetsutfordringer er tilfellet for hele det russiske engasjementet i Arktisk Råd, er det imidlertid vanskelig å si noe mer sikkert om. Vi kan heller ikke si hvorvidt dette er tilfelle i Russlands tilnærming til Arktis utenfor Arktisk Råd. Dette hadde imidlertid vært interessant å undersøke videre. En annen hovedkonklusjon, er at den dominerende handlemåten til russiske aktører innenfor de tre casene, er forsøk på desikkerhetisering. Disse to hovedtrendene vi ser ut fra de tre casene, burde love godt for potensialet for økt internasjonalt samarbeid i Arktisk Råd. Samtidig ser vi at russiske aktører har skapt utfordringer dersom forumet har gått for langt inn på emner som blir håndtert som strategiske av Russland. Dette kan trolig også i fremtiden by på utfordringer i samarbeidet i Arktisk Råd.

Litteraturliste

- Abbott, Kenneth W. & Snidal, Duncan (2000) «Hard and Soft Law in International Governance». *International Organization*, 54 (3): 421-456.
- ACAP (2004) *Multilateral Co-operative Project for phase-out of PCB use, and management of PCB-contaminated wastes in the Russian Federation. Progress report*. Arctic Contaminants Action Program (ACAP).
- ACAP (2006a) *ACAP Steering Committee Meeting Report, 29-30 March 2006, Copenhagen, Denmark*. Arctic Contaminants Action Program (ACAP).
- ACAP (2006b) *Progress report from the PCB project*. Arctic Contaminants Action Program (ACAP).
- Adresseavisen (2009) «– Arktis uten styring», Artikkel av Kjerstin Rabås, 20. januar 2009.
- Aftenposten (2010a) «I storpolitikkens klør », Kommentar av Kjell Dragnes, 15. september 2010. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentatorer/dragnes/article3812039.ece>.
- Aftenposten (2010b) «Putin på sjarmtur i Arktis», Artikkel av Ljubov Pronina, 2. mai 2010. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3633022.ece>
Lesedato: 10. oktober.
- AMAP (2000) *PCB in the Russian Federation: Inventory and Proposals for Priority Remedial Actions*. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP).
- AMAP (2002) *Minutes from the Sixteenth Meeting of Arctic Monitoring and Assessment Programme Working Group Tórshavn, Faroe Islands, 30 April – 3 May, 2002*. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP).
- AMAP (2003a) *Minutes from the Seventeenth Meeting of Arctic Monitoring and Assessment Programme Working Group, Boulder, USA, 12 - 14 May, 2003*.
- AMAP (2003b) *Updating of Environmental 'Hot Spots' List in the Russian Part of the Barents Region: Proposal for Environmentally Sound Investment Projects* Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP).
- AMAP (2004) *Minutes of the 18th Meeting of the Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) Working Group*
- AMAP (2005a) *Minutes of the 19th Meeting of the Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) Working Group, St Petersburg, Russia 12, 13, and 16 September 2005* Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP).

- AMAP (2005b) *Minutes of the AMAP Extended Heads of Delegation Meeting, Helsinki, Finland, 17-18 February 2005*. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)
- AMAP (2006a) *Assessment of Oil and Gas Activities in the Arctic. Process and Outline Content*. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP).
- AMAP (2006b) *Minutes AMAP Heads of Delegation Meeting*. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP).
- AMAP (2006c) *Minutes of the 20th Meeting of the Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) Working Group, Stockholm, Sweden 28-30 June 2006*. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)
- AMAP (2006d) *Progress report from AMAP for the period 2005-2006 to the Arctic Council Ministerial Meeting in Salekhard, Russia, October 26, 2006*. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP).
- AMAP (2007a) *AMAP report to the meeting of Senior Arctic Officials (Tromsø, April 12-13, 2007), Prepared by the AMAP Board*.
- AMAP (2007b) *Minutes of the 21st Meeting of the Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) Working Group, Hanover, NH, USA, 12-14 March 2007*.
- AMAP, NEFCO & PF (2008) *Technical report on the survey of the current state of the areas of decommissioned military bases of the Ministry of Defense on Hoffman, Graham Bell and Alexandra Islands of Franz Josef Land Archipelago*. Moscow. Nordic Environment Finance Corporation, Arctic Monitoring and Assessment Program, Polar Foundation.
- AMAP (2010) *Assessment 2007: Oil and Gas Activities in the Arctic – Effects and Potential Effects, Volume 1*. Oslo. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP).
- Andersen, Svein (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aradau, Claudia (2004) «Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation». *Journal of International Relations and Development*, 7 (4): 388-413.
- Aras, Bülent & Karakaya Polat, Rabia (2008) «From Conflict to Cooperation: Desecuritization of Turkey's Relations with Syria and Iran». *Security Dialogue*, 39 (5): 495-515.
- Arctic Council (1996) *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*. Ottawa.

Arctic Council (1998a) *Arctic Council, Rules of Procedure as adopted by the Arctic Council at the first Arctic Council Ministerial Meeting*. Iqaluit, Canada September 17-18, 1998.

Arctic Council (1998b) *The Iqaluit Declaration. The First Ministerial Meeting of the Arctic Council*. Iqaluit, Canada, September 17-18, 1998.

Arctic Council (1998c) *Report of Senior Arctic Officials to the Arctic Council, Iqaluit, Canada, September 17-18, 1998*.

Arctic Council (1999) *Senior Arctic Officials Meeting Washington, D.C., U.S.A. Minutes (Draft - 4/12/2000)*.

Arctic Council (2000a) *Barrow Declaration on the occasion of the Second Ministerial Meeting of the Arctic Council*.

Arctic Council (2000b) *Senior Arctic Officials Meeting, Washington, D.C., U.S.A. November 18-19, 1999, Minutes (Draft - 4/12/2000)*.

Arctic Council (2001) *Arctic Council Senior Arctic Officials' Meeting Minutes, Espoo, Finland November 6-7*.

Arctic Council (2002) *Arctic Council Meeting of Senior Arctic Officials, Oulu, Finland, May 15-16, 2002, Minutes*.

Arctic Council (2003) *Arctic Council Meeting of Senior Arctic Officials, Svartsengi, Iceland, 23-24 October, Draft Minutes*.

Arctic Council (2004a) *Arctic Council Meeting of Senior Arctic Officials, Reykjavik, Iceland, November 22-23, 2004, Draft minutes*

Arctic Council (2004b) *Report of Senior Arctic Officials to Ministers at the fourth Arctic Council Ministerial Meeting*

Arctic Council (2004c) *Reykjavik Declaration. On the occasion of the Fourth Ministerial Meeting of the Arctic Council*.

Arctic Council (2005a) *Arctic Council Meeting of Senior Arctic Officials, Khanty-Mansiysk, Russia, October 12-14, 2005, Minutes*

Arctic Council (2005b) *Meeting of Senior Arctic Officials, Yakutsk, Russia, April 6-7, 2005, minutes*.

Arctic Council (2006a) *Report of Senior Arctic Officials to Ministers at the Fifth Arctic Council Ministerial Meeting*.

- Arctic Council (2006b) *Salekhard Declaration On the occasion of the tenth Anniversary of the Arctic Council the Fifth AC Ministerial Meeting*.
- Arctic Council (2007) *Meeting of Senior Arctic Officials final report, 28-29 November 2007 Narvik, Norway*.
- Arctic Council (2008) *Meeting of Senior Arctic Officials, final report, 19-20 November 2008, Kautokeino, Norway*
- Arctic Council (2009) *Tromsø Declaration. On the occasion of the Sixth Ministerial Meeting of The Arctic Council*
- Baev, Pavel (2007) *Russia's Race for the Arctic and the New Geopolitics of the North Pole* The Jamestown Foundation. Tilgjengelig fra:
<http://www.jamestown.org/uploads/media/Jamestown-BaevRussiaArctic_01.pdf>
Lesedato: 16. oktober 2010.
- Balzacq, Thierry (2008) «The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies». *Journal of Common Market Studies*, 46 (1): 75-100.
- Barents Observer (2008) «Russia to boost its presence in Arctic». Tilgjengelig fra:
<<http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4510159>> Lesedato: 11. september 2011.
- BBC (2009) «Russia outlines Arctic force plan». Tilgjengelig fra:
<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/7967973.stm>> Lesedato: 7. september 2010.
- Bigo, Didier (2002) «Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease». *Alternatives: Global, Local, Political*, 27 (1): 63-92.
- Blakkisrud, Helge & Hønneland, Geir (2006). *Tackling space: federal politics and the Russian north*. Lanham, Md.: University Press of America.
- Bloom, Evan T. (1999) «Establishment of the Arctic Council». *The American Journal of International Law*, 93 (3): 712-722.
- Borgerson, Scott (2008) «The Arctic Meltdown. The economic and security implications of global warming». *Foreign Affairs*, 87 (2): 63-77.
- Borgerson, Scott (2009) *The Great Game Moves North*. I: (Postscript) (red.): Foreign Affairs
Tilgjengelig fra: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/64905/scott-g-borgerson/the-great-game-moves-north?page=show>> Lesedato: 18. mars 2010.
- Buzan, Barry, Wilde, Jaap de & Wæver, Ole (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

- Buzan, Barry & Wæver, Ole (2003). *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry & Hansen, Lene (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- C. A. S. E. Collective (2006) «Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto». *Security Dialogue*, 37 (4): 443-487.
- Cebeci, Münevver (2007) *Democratization as Desecuritization: The Case of Turkey*. Paper presentert på konferansen SGIR Turin Conference, 12.-15. september 2007, Torino, Italia.
- Chilingarov, Arthur N. (2006) *Concluding statement at the Arctic Council Ministerial Meeting Salekhard*: Tale av Arthur N. Chilingarov, Salekhard 26. oktober 2006. Tilgjengelig fra: <http://arctic-council.npolar.no/Meetings/Ministerial/2006/Chilingarov_Salekhard_En.pdf> Lesedato: 13. april 2010.
- Christian Science Monitor (2007) *Scramble for the Arctic*: artikkel 21. august. Tilgjengelig fra: <<http://www.csmonitor.com/2007/0821/p08s01-comv.html>> Lesedato: 18. april 2010.
- Cohen, Ariel, Szaszdi, Lajos F. & Dolbow, Jim (2008) *The New Cold War: Reviving the U.S. Presence in the Arctic. Backgrounder*: The Heritage Foundation.
- Dag og tid (2007) «Arktisk oljerapport forseinka», artikkel av Bothild Nordsletten, 2. mars 2007.
- Dansk UD (2011) *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011– 2020*. Udenrigsministeriet.
- Der Spiegel (2008) «Politicians Censor Report on Dangers of Arctic Drilling», Artikkel av Christoph Seidler, 23. januar 2008.
- DFAIT (2010) *Statement on Canada's Arctic Foreign Policy: Exercising Sovereignty and Promoting Canada's Northern Strategy Abroad*. Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT).
- Elvestad, Christel (1999) *Arctic environmental protection strategy/arctic council: regimedanning i spenningsfeltet mellom vern og bruk av miljø og naturressurser*. Hovedoppgave. Tromsø: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- EMERCOM (2003) *Arctic Rescue Initiative proposed by the EMERCOM of Russia*: The Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of

Consequences of Natural Disasters. Tilgjengelig fra: <<http://eppr.arctic-council.org/pdf/ArcticRescue.pdf>> Lesedato: 31. august 2011.

EMERCOM (2010) *EMERCOM is planning to organize ten emergency and rescue centres in the Arctic region*: The Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters. Tilgjengelig fra: <<http://www.mchs.gov.ru/eng/news/detail.php?ID=39696>> Lesedato: 23. september 2011.

Emmers, Ralf (2007) «Securitization», s. 109-125, i Collins, Alan (red.). *Contemporary security studies*. Oxford: Oxford University Press.

EPPR (2002) *Report of the 2002 Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR) Working Group Meeting*: Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR). Tilgjengelig fra: <<http://eppr.arctic-council.org/content/reports/reportCordova02.pdf>> Lesedato: 6. september 2011.

EPPR (2003) *EPPR Working Group Meeting Murmansk, Russian Federation, 3 - 5 June 2003, Meeting Report*: Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR). Tilgjengelig fra: <[http://eppr.arctic-council.org/pdf/EPPR_Murm_Mtg_Report_\(August14_03\).pdf](http://eppr.arctic-council.org/pdf/EPPR_Murm_Mtg_Report_(August14_03).pdf)> Lesedato: 6. september 2011.

EPPR (2004) *Eppr Working Group Meeting, Inuvik, Canada, 20 - 22 April 2004, Meeting Report*: Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR). Tilgjengelig fra: <http://eppr.arctic-council.org/content/reports/EPPR_Inuvik_Mtg2.pdf> Lesedato: 6. september 2011.

EPPR (2005) *EPPR Working Group Meeting 18-20 April 2005, Copenhagen, Denmark, Meeting Report*: Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR). Tilgjengelig fra: <http://eppr.arctic-council.org/content/reports/EPPR_Copenhagen_Rep.pdf> Lesedato: 6. september 2011.

EPPR (2006) *Meeting Report: EPPR Working Group Meeting 5-7 April 2006 Tornio, Finland*: Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR). Tilgjengelig fra: <http://eppr.arctic-council.org/content/reports/EPPR_Finland2006_Rep.pdf> Lesedato: 6. september 2011.

EPPR (2010a) *EPPR Working Group Meeting, Final Report, November 9 – 10, 2010*. Tilgjengelig fra: <<http://eppr.arctic-council.org/content/reports/EPPR-Working-Group-Meeting-Final-Report-2010.pdf>> Lesedato: 7. september

EPPR (2010b) *EPPR Working Group Meeting, Vorkuta, Russian Federation June 16-18, 2010*: Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR). Tilgjengelig fra: <<http://eppr.arctic-council.org/content/reports/Vorkuta-Meeting-Final-Report-with-Russia-change-2-15-11.pdf>> Lesedato: 7. september 2011.

- EPPR (2011) *EPPR Working Group Meeting, Final Report, Whitehorse, Yukon, Canada, June 15-16, 2011: Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR)*. Tilgjengelig fra: <<http://eppr.arctic-council.org/content/reports/EPPR-Working-Group-Meeting-Final-Report%209-10-11.pdf>> Lesedato: 7. september 2011.
- George, Alexander L. & Bennett, Andrew (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Godzumirski, Jakub M. (2008) «Russia's Energy Strategy & Prospects for an Energy Partnership, i Aalto, Pami, Blakkisrud, Helge & Smith, Hanna (red.). *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*: Centre for European Policy Studies.
- Golts, Alexandr' (2011) «The Arctic: A Clash of Interests or Clash of Ambitions, i Blank, Stephen J. (red.). *Russia in the Arctic*: Strategic Studies Institute Monograph.
- Government of the Russian Federation (2010a) *Earlier Prime Minister Vladimir Putin visited Alexandra Land island on the Franz Josef Land archipelago*. Tilgjengelig fra: <<http://premier.gov.ru/eng/events/news/10409/>> Lesedato: 13. september.
- Government of the Russian Federation (2010b) *Prime Minister Vladimir Putin addresses the international forum 'The Arctic: Territory of Dialogue'*. Tilgjengelig fra: <<http://www.premier.gov.ru/eng/events/news/12304/print/>> Lesedato: 4. oktober.
- Government of the Russian Federation (2010c) *Prime Minister Vladimir Putin tells journalists about his trip to the Franz Josef Land archipelago*. Tilgjengelig fra: <<http://premier.gov.ru/eng/events/news/10410/>> Lesedato: 14. september 2011.
- Government of the Russian Federation (2011) *Prime Minister Vladimir Putin takes part in the second International Arctic Forum 'The Arctic – Territory of Dialogue' in Arkhangelsk*. Tilgjengelig fra: <<http://premier.gov.ru/eng/events/news/16536/>> Lesedato: 10. oktober.
- Griffiths, Franklyn (2011) «Arctic Security, The Indirect Approach, i Kraska, James (red.). *Arctic security in an age of climate change*. New York: Cambridge University Press.
- Haavisto, Pekka (2001) *Review of the Arctic Council Structures. Consultant's Study*: Rapport utarbeidet av Finlands utenrikspolitiske institutt på oppdrag av Arktisk Råd, Helsingfors, 29. juni 2001.
- Haftendorn, Helga (2011) «NATO and the Arctic: is the Atlantic alliance a cold war relic in a peaceful region now faced with non-military challenges?». *European Security*, 20 (3): 337-361.
- Hoel, Alf Håkon (2011) «USA trekkes nordover». *Kronikk i Morgenbladet*, 20. mai 2011.

- Huitfeldt, Tønne, Ries, Tomas & Øyna, Gunvald (1992) *Strategic interests in the Arctic. Forsvarsstudier*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier. 274, v s. s.
- Huysmans, J. (2000) «The European Union and the Securitization of Migration». *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38 (5): 751-777.
- Huysmans, Jef (1998) «The Question of the Limit: Desecuritisation and the Aesthetics of Horror in Political Realism». *Millennium - Journal of International Studies*, 27 (3): 569-589.
- Ilulissat Declaration (2008) *The Ilulissat Declaration*. . Undertegnet på Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland, 27.-29. mai 2008.
- Jensen, Leif Christian & Skedsmo, Pål Wilter (2010) «Approaching the North: Norwegian and Russian foreign policy discourses on the European Arctic». *Polar Research*, 29: 439-450.
- Kaliber, Alper & Tocci, Nathalie (2010) «Civil Society and the Transformation of Turkey's Kurdish Question». *Security Dialogue*, 41 (2): 191-215.
- Karyotis, Georgios & Patrikios, Stratos (2010) «Religion, securitization and anti-immigration attitudes: The case of Greece». *Journal of Peace Research*, 47 (1): 43-57.
- Khrushcheva, Olga (2011) «The Creation of an Energy Security Society as a Way to Decrease Securitization Levels between the European Union and Russia in Energy Trade». *Journal of Contemporary European Research*, 7 (2): 216-230.
- Kjølberg, Anders & Jeppesen, Morten (2001) *En modell for sikkerhetstenkning etter den kalde krigen. FFI rapport*: Forsvarets Forskningsinstitutt.
- Koivurova, Timo & VanderZwaag, David L. (2007) «The Arctic Council at 10 years: retrospect and prospects.». *University of British Columbia Law Review* 40 (1): 121-194.
- Koivurova, Timo (2010) «Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance». *Polar Record*, 46 (02): 146-156.
- Koivurova, Timo, Kokko, Kai, Duyck, Sebastien, Sellheim, Nikolas & Stepien, Adam (2011) «The present and future competence of the European Union in the Arctic». *Polar Record*, FirstView: 1-11.
- Lavrov, Sergey (2006) *Address by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Sergey Lavrov at the Fifth Ministerial Session of the Arctic Council, Salekhard, October 26, 2006*. Tilgjengelig fra: <http://arctic-council.npolar.no/Meetings/Ministeral/2006/Lavrov_Speech_in_Yamal.pdf>
Lesedato: 13. april 2010.

- Lavrov, Sergey & Støre, Jonas Gahr (2006) «Samarbeid om nordområdene», Kronikk i Dagbladet, 29. oktober 2006.
- Lijphart, Arend (1971) «Comparative Politics and the Comparative Method». *The American Political Science Review*, 65 (3).
- McCulloch, Gary (2004). *Documentary Research in Education, History and the Social Sciences*. London: Routledge Falmer.
- McDermott, Roger (2009) «Russia Planning Arctic Military Grouping». *Eurasia Daily Monitor*, 6 (72).
- McDonald, Matt (2008) «Securitization and the Construction of Security». *European Journal of International Relations*, 14 (4): 563-587.
- Medvedev, Dmitry (2008) *Speech at Meeting of the Russian Security Council on Protecting Russia's National Interests in the Arctic* Tilgjengelig fra: http://eng.kremlin.ru/text/speeches/2008/09/17/1945_type82912type82913_206564.shtml Lesedato: 16. oktober 2010.
- MFA (2001) *On the Draft Foundations of Russian Federation State Policy in the Arctic*. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.
- MFA (2004) *Remarks by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov to the Media on the Outcome of the Arctic Council 4th Ministerial Meeting, Reykjavik, Iceland, November 24, 2004*: Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Tilgjengelig fra: http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/de6fc6501b09a909c3256f5700343089!OpenDocument Lesedato: 12. desember 2011.
- MFA (2005) *Transcript of Remarks and Replies to Questions by Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov Before Federation Council Members, Moscow, April 13, 2005*: Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department. Tilgjengelig fra: http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/b2ce9d31f664bacbc3256fe40037c987?OpenDocument Lesedato: 24. mars 2011.
- MFA (2008a) *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*.: The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation. Tilgjengelig fra: <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204750.shtml> Lesedato: 17. mars 2010.
- MFA (2008b) *Opening Remarks by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at Press Conference Following Ministerial Meeting of Five Arctic Coastal States, Ilulissat, Greenland, May 28, 2008*: Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department. Tilgjengelig fra: http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/3896ccff3bff52b2c3257459001c9640?OpenDocument Lesedato: 24. mars 2011.

- MFA (2009a) *Remarks by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at Arctic Council Session, Tromsø, April 29, 2009*: Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department. Tilgjengelig fra: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/60cf83ea00e1ecf1c32575a7004fc3eb?OpenDocument> Lesedato: 13. april 2010.
- MFA (2009b) *Transcript of Remarks and Response to Media Questions by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at Joint Press Conference after Sixth Arctic Council Meeting, Norway, April 29, 2009*: Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department. Tilgjengelig fra: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/cfa4407cf58420eac32575a800255d59?OpenDocument> Lesedato: 24. mars 2011.
- Moe, Arild & Rowe, Elana Wilson (2009) «Northern Offshore Oil and Gas Resources: Policy Challenges and Approaches», s. 107-127, i Rowe, Elana Wilson (red.). *Russia and the North*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Morozov, Viatcheslav (2004) «Russia in the Baltic Sea Region». *Cooperation and Conflict*, 39 (3): 317-331.
- NEFCO (2010) *Russia to clean up polluted Franz Josef Land*. Tilgjengelig fra: http://www.nefco.org/news/russia_to_clean_up_polluted_franz_josef_land> Lesedato: 14. september 2011.
- Nordlys (2008a) «– AMAP bør frikobles », Artikkel av Eirik Linaker Berglund, 22. januar 2008.
- Nordlys (2008b) «USA og Sverige stanset forskningsrapport», Artikkel av Eirik Linaker Berglund, 22. januar 2008.
- NRK (2010) *Rydder opp i russisk svinesti*: Artikkel av Lars Egil Mogård og Torgeir Skeie, 1. oktober 2010. Tilgjengelig fra: http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.7317350> Lesedato: 10. oktober.
- NTB (2008) «Ville forhånds godkjenne forskernes anbefalinger», Artikkel av Jan-Morten Bjørnbakk, 21. januar 2008.
- Offerdal, Kristine (2007) «Oil, Gas and the Environment, i Stokke, Olav Schram & Hønneland, Geir (red.). *International Cooperation and Arctic Governance*.
- Oldberg, Ingmar (2011) *Soft security in the Arctic*: The Swedish Institute of International Affairs.
- Pedersen, Torbjørn (2009) «Jakten på nordområdene», artikkel i Morgenbladet, 30. oktober 2009.

- Prime Minister's Office (2010) *Finland's Strategy for the Arctic Region*. 8/2010, Prime Minister's Office Publications.
- Ragner, Claes Lykke (2008) «Den norra sjövägen», s. 114-127, i Hallberg, Torsten (red.). *Barents - ett gränsland i Norden*. Stockholm: Arena Norden.
- Rieker, Pernille (2001) *The Europeanisation of Norway's Security Identity*. NUI Working paper: NUI.
- Roshydromet (2004) *On the progress of implementation of the Russian National AMAP Plan Projects (II stage) by Roshydromet in 2004*.
- Rottem, Svein Vigeland, Jensen, Leif Christian & Hønneland, Geir (2008). *Småstat og energistormakt: Norges sikkerhetspolitiske rolle i nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rottem, Svein Vigeland (2010) «Klima og sikkerhet i Arktis». *Internasjonal Politikk*, 68 (2): 183-204.
- Rowe, Elana Wilson (2009a) «Policy Aims and Political Realities in the Russian North, i Rowe, Elana Wilson (red.). *Russia and the North*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Rowe, Elana Wilson (2009b) «Russian regional multilateralism: The case of the Arctic Council», s. 142-152, i Torjesen, Stina & Rowe, Elana Wilson (red.). *The Multilateral dimension in Russian foreign policy*. London: Routledge.
- Rowe, Lars (2007) «Den russiske pendelen svinger», Kronikk i Dagbladet, 14. mai 2007.
- Russia Today (2010) *Russian Arctic - extreme measures in extreme conditions*: Artikkel av Vladimir Baranov, RIA Novosti, 1. mai 2010. Tilgjengelig fra: <http://rt.com/news/russian-arctic-extreme-conditions/> Lesedato: 23. september 2011.
- Russian Chairmanship (2004) *Program of the Russian Federation Chairmanship of the Arctic Council in 2004-2006*.
- SCRF (2008) *Basics of the state policy of the Russian Federation in the Arctic for the period till 2020 and for a further perspective*.
- Scrivener, David (1998) «From Ottawa to Iqaluit: Towards sustainable Arctic co-operation?». *Environmental Politics*, 7 (4): 136-141.
- Scrivener, David (1999) «Arctic environmental cooperation in transition». *Polar Record*, 35 (192): 51-58.

- SFT (2006) *Miljøsamarbeidet med Russland, Årsrapport fra SFT - 2006*. Statens Forurensingstilsyn.
- Sjöstedt, Roxanna (2010) *Talking Treats, The Social Construction of National Security in Russia and the United States*: Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research.
- Skagestad, Odd Gunnar (2010) *The 'High North' An Elastic Concept in Norwegian Arctic Policy FNI Report 10/2010*.
- Stokke, Olav Schram (2010) «En indre sirkel i Arktisk Råd?», Kronikk i Nordlys, 28. april 2010.
- Stritzel, Holger (2007) «Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond». *European Journal of International Relations*, 13 (3): 357-383.
- Taureck, Rita (2006a) *Securitisation theory – The Story so far: Theoretical inheritance and what it means to be a post-structural realist*. Paper presentert på konferansen CEEISA convention, 25.-27. juni 2006, University of Tartu.
- Taureck, Rita (2006b) «Securitization theory and securitization studies». *Journal of International Relations and Development*, 9 (1): 53-61.
- Tennberg, Monica (2000). *Arctic environmental cooperation: a study in governmentality*. Aldershot: Ashgate.
- The Independent (2008) «US censors Arctic scientists' findings as it prepares for oil and gas auction », artikkel av Daniel Howden, 22. januar 2008.
- Trenin, Dmitri (2010) «The Arctic: A Front for Cooperation, Not Competition iBaev, Pavel & Trenin, Dmitri (red.). *The Arctic, a view from Moscow*. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace.
- UD (2006) *Regjeringens nordområdestrategi*. Utenriksdepartementet.
- Utrikesdepartementet (2011) *Sveriges strategi för den arktiska regionen*. Utrikesdepartementet.
- Vaaja, Nina Buvang (2010) *Tilgang til protokoller/dokumenter fra Arktisk Råd* (e-post fra Nina Buvang Vaaja 10. mai).
- Vuori, Juha A. (2008) «Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders». *European Journal of International Relations*, 14 (1): 65-99.

- White House (2009) *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive, Arctic Region Policy*.
- Williams, M. C. (2003) «Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics». *International Studies Quarterly*, 47 (4): 511-531.
- Wæver, Ole (1995) «Securitization and Desecuritization», s. 47-86, i Lipschutz, Ronnie D. (red.). *On security*. New York: Columbia University Press.
- Wæver, Ole (2000) «The EU as a security actor: reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders, i Williams, Michael C. & Kelstrup, Morten (red.). *International relations theory and the politics of European integration: power, security, and community*. London: Routledge.
- Wæver, Ole (2003) *Securitisation: Taking stock of a research programme in Security Studies*. paper presentert på konferansen PIPES, University of Chicago, februar 2003.
- Yin, Robert K. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Young, Oran R. (2000) *The Structure of Arctic Cooperation: Solving Problems/Seizing Opportunities*: Paper utarbeidet på oppdrag av finske myndigheter til den fjerde konferansen for parlamentarikere i den arktiske regionen og til Finlands formannskap i Arktisk Råd.
- Young, Oran R. (2005) «Governing the Arctic: from cold war theater to mosaic of cooperation». *Global Governance* 11 (2005): 9-15.
- Young, Oran R. (2009a) «The Arctic in Play: Governance in a Time of Rapid Change». *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 24: 423-442.
- Young, Oran R. (2009b) «Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north». *Polar Record*, 45 (1): 73-82.
- Young, Oran R. (2011) «If an Arctic Ocean treaty is not the solution, what is the alternative?». *Polar Record*, 47 (243): 327-334.
- Zysk, Katarzyna (2008) «Russian Military Power and the Arctic». *The EU-Russia Centre Review* (8): 80-86.
- Zysk, Katarzyna (2010a) «Russia's Arctic Strategy: Ambitions and Constraints». *Joint Force Quarterly*, 57 (2): 102-110.
- Zysk, Katarzyna (2010b) «Russian perspectives on Arctic security, i Laaksonen, Eini (red.). *Baltic Rim Economies Expert Articles 2010*: Turku School of Economics.

- Zysk, Katarzyna (2011) «The evolving Arctic Security Environment, an assessment», s. 91-138, i Blank, Stephen j. (red.). *Russia in the Arctic*.
- Øverland, Indra (2008) «Natural gas projects in the Russian north: Implications for northern European cooperation iAalto, Pami, Blakkisrud, Helge & Smith, Hanna (red.). *The New northern dimension of the european neighbourhood*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Åtland, Kristian (2003) *Russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen: Forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser*. Forsvarets forskningsinstitutt.
- Åtland, Kristian (2007) «Russia's 'Northern Strategic Bastion' Concept». *Journal of Slavic Military Studies*, 20 (4): 499-528.
- Åtland, Kristian (2008a) «Hva er sikkerhet? En drøfting av sikkerhetsbegrepets innhold og utvikling fra antikken til det 21. århundre». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24 (1-2): 108-133.
- Åtland, Kristian (2008b) «Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic». *Cooperation and Conflict*, 43 (3): 289-311.
- Åtland, Kristian & Pedersen, Torbørn (2008) «The Svalbard Archipelago in Russian Security Policy: Overcoming the Legacy of Fear, or Reproducing It?». *European Security*, 17 (2): 227-251.
- Åtland, Kristian (2009). *The European Arctic in Soviet and Russian security policy, 1987-2007 : a collection of articles drawing on 'Copenhagen School' theory*. Tromsø: University of Tromsø, Faculty of Social Sciences, Department of Political Science.